




3 1761 11765955 7





Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117659557>











CAI  
J720  
-A56

Government  
Publications



*20 years*

CELEBRATING OUR PROGRESS. FACING OUR FUTURE

---

CANADIAN  
HUMAN  
RIGHTS  
COMMISSION

---

---

*Annual Report 1997*

---



## *National Office*

---

Canadian Human Rights Commission  
Place de Ville, Tower A  
320 Queen Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 1E1  
Telephone: (613) 995-1151  
TTY: (613) 996-5211  
Fax: (613) 996-9661

## *Regional Offices*

---

### *Atlantic*

---

*Office Address:*  
5475 Spring Garden Road  
2nd Floor  
Halifax, Nova Scotia  
Telephone: (902) 426-8380  
TTY: (902) 426-9345  
Toll Free: 1-800-565-1752  
Fax: (902) 426-2685

*Mailing Address:*  
P.O. Box 3545  
Halifax South Postal Station  
Halifax, Nova Scotia  
B3J 3J2

### *Quebec*

---

470-1253 McGill College Avenue  
Montreal, Quebec  
H3B 2Y5  
Telephone: (514) 283-5218  
TTY: (514) 283-1869  
Fax: (514) 283-5084

### *Ontario*

---

1002-175 Bloor Street East  
Toronto, Ontario  
M4W 3R8  
Telephone: (416) 973-5527  
TTY: (416) 973-8912  
Fax: (416) 973-6184

### *Prairies*

---

242-240 Graham Avenue  
Winnipeg, Manitoba  
R3C 0J7  
Telephone: (204) 983-2189  
TTY: (204) 983-2882  
Fax: (204) 983-6132

### *Alberta and Northwest Territories*

---

10010-106 Street  
Suite 308  
Edmonton, Alberta  
T5J 3L2  
Telephone: (403) 495-4040  
TTY: (403) 495-4108  
Fax: (403) 495-4044

### *Western*

---

420-757 West Hastings Street  
Vancouver, British Columbia  
V6C 1A1  
Telephone: (604) 666-2551  
TTY: (604) 666-3071  
Fax: (604) 666-2386





CELEBRATING OUR PROGRESS, FACING OUR FUTURE

---

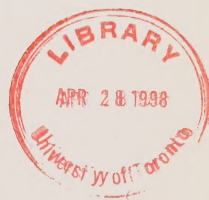
C A N A D I A N  
H U M A N  
R I G H T S  
C O M M I S S I O N

---

---

*Annual Report 1997*

---



- The Commission's annual Report to Parliament of its employment equity activities, required under the new Employment Equity Act, is provided in the Employment Equity chapter of this report.
- A separate summary of the Annual Report, *Celebrating Our Progress, Facing Our Future*, is available from any of the Commission's offices.
- A companion Legal Report, which reports significant human rights decisions rendered by tribunals and the courts in 1997, is also available.

© Minister of Public Works and Government Services Canada 1998  
Cat. No. HRI-1997  
ISBN 0-662-63386-5

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired. It is also available on the Commission's Web site ([www.chrc.ca](http://www.chrc.ca)).





CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

CELEBRATING OUR PROGRESS, FACING OUR FUTURE  
DES PROGRÈS ACCOMPLIS AUX DÉFIS À VENIR

Chief Commissioner

Présidente

UNIVERSAL DECLARATION  
OF HUMAN RIGHTS  
DÉCLARATION UNIVERSELLE  
DES DROITS DE L'HOMME  
1 9 4 8 - 1 9 9 8

March 1998

The Honourable Anne McLellan, P.C., M.P.  
Minister of Justice  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

My dear Minister:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act and section 32 of the Employment Equity Act, I hereby transmit the 1997 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission for submission to Parliament.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.





# ANNUAL REPORT 1997

## TABLE OF CONTENTS

Members of the Commission .....	vii
Introduction .....	1
Human Rights in Canada: An Assessment of Progress .....	5
Race, Religion and Ethnic Origin .....	9
Sex Discrimination and Pay Equity .....	15
Disability .....	26
Aboriginal Peoples .....	34
Sexual Orientation .....	40
Age .....	43
The Work of the Commission	
Human Rights Protection .....	46
Human Rights Promotion .....	53
The Commission's International Role .....	56
Employment Equity .....	59
Commission Structure and Financial Statement .....	71



## *Members of the Commission*

---

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of up to seven years and the other Commissioners for terms of up to three years. The following are brief biographies of the members who served on the Commission in 1997.

### *Michelle Falardeau-Ramsay*

---

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Chief Commissioner in January 1997. After receiving a law degree from the University of Montreal and being called to the Quebec Bar, she pursued a career in labour relations law. She worked as a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later became a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, she joined the Public Service Staff Relations Board as Deputy Chairman and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board. She was appointed Deputy Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in September 1988, and served in that capacity until taking up her present post.

### *Sigmund Reiser*

---

Sigmund Reiser, C.M., C.L.U., is the sole survivor of a family of 21 whose members perished in the Holocaust. Emigrating to Canada after World War II, he worked for 35 years for the London Life Insurance Company, retiring as its Regional Manager. He was also Director of the Life Underwriters Association of Canada. After retirement, he served as a Council Member of the College of Physicians and Surgeons of Ontario, holding positions on its Discipline Tribunal and the Peer Assessment Committee. He is presently a member of the cabinet of the League for Human Rights of B'nai Brith Canada, a member of the executive of the Community Relations Committee of the Canadian Jewish Congress, and a member of several other human rights organizations. He also serves on the editorial board of the Jewish Tribune and is the National Membership Chairman of B'nai Brith Canada. Appointed to the Canadian Human Rights Commission in 1994, Mr. Reiser is a member of the Order of Canada and a recipient of the Commemorative Medal for the 125<sup>th</sup> Anniversary of Confederation for service to Canadians.



### *Georges Cliche*

---

Georges Cliche of Val d'Or, Quebec was appointed to the Commission in October 1995. He was called to the Quebec Bar in 1971 and later worked for four years as Crown Counsel in the Youth Court and the Court of Quebec. A member of the firm Cliche, Lortie and Ladouceur, his areas of expertise include litigation, negotiation of contracts and family and criminal law. He has also done arbitration work and helped to negotiate collective agreements, as well as appearing before various administrative tribunals.

### *Robinson Koilpillai*

---

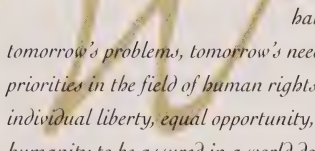
Robinson Koilpillai, C.M., joined the Commission in October 1995. A resident of Edmonton, Alberta, he is a retired teacher and high school principal who has been involved in multiculturalism, race relations and human rights issues for more than 30 years. From 1978 to 1982, Mr. Koilpillai was President and Director of the Edmonton Race Relations Council. He also chaired the Human Rights Committee of the Alberta Cultural Heritage Council from 1981 to 1983, and from 1985 to 1988 he was Chairman of that Council. From 1987 to 1992 he was a member of the Canadian Multiculturalism Advisory Committee. In October 1995 he was elected President of the Alberta Council for Global Co-operation. In 1996 he joined the National Executive Board of the Canadian Council for International Co-operation. Mr. Koilpillai was named a member of the Order of Canada in July 1996.

### *Mary Mac Lennan*

---

Mary Mac Lennan of Halifax, Nova Scotia became a member of the Commission in November 1995. She was called to the Bar of Nova Scotia in 1979 and pursued a career as a sole practitioner until 1990. In 1981-82, Ms. Mac Lennan was Provincial Co-ordinator for the Nova Scotia League for Equal Opportunities. She played a similar role for National Access Awareness Week in 1988 and served as the City of Halifax's Multicultural and Race Relations Co-ordinator from 1990 to 1992. A recipient of the Nova Scotia Human Rights Award in 1993, Ms. Mac Lennan served two terms as a member of the Nova Scotia Human Rights Commission and was appointed Chair of that Commission in 1996. She has also served on the editorial board of *Just Cause*, a law journal for people with disabilities and legal professionals. 🍁

# Introduction



*What will be tomorrow's problems, tomorrow's needs, tomorrow's priorities in the field of human rights? How are individual liberty, equal opportunity, and our common humanity to be assured in a world dominated by materialism, by technology, a world buffeted by economic and social change, a world still marred by hate and violence? We must find the ways to safeguard and promote human rights, the rights that are the touchstones of our civilization.*

*Governor General Jules Léger  
December 1978*

Those words were written almost 20 years ago in a letter welcoming participants to a national human rights conference in Ottawa, held to commemorate the 30<sup>th</sup> anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. The conference, entitled "Human Rights in Canada — the Years Ahead", was co-sponsored by an organization that had yet to celebrate its first birthday: the Canadian Human Rights Commission.

## Human Rights: A Work in Progress

That the Governor General's words could just as easily have been written today does not minimize the progress that has been made over

the past two decades. Rather, it shows that the need to protect and promote human rights will always be with us. This is especially true regarding equality rights, which are always a work in progress. As Madam Justice Rosalie Abella, who headed the 1984 Royal Commission on Equality in Employment, eloquently stated: "Equality is evolutionary, in process as well as in substance ... What we tolerated as a society 100, 50 or even 10 years ago is no longer necessarily tolerable."

As we will show in the next chapter of this Report, which deals with the state of equality rights in Canada since the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, a significant gap persists between the rights that have been won in law and the reality of people's day-to-day lives. The complaints we receive remind us that sexual harassment and unequal pay are still facts of life for far too many working women; that racism and racial tensions have not disappeared; that gays and lesbians remain targets of discrimination; that people with disabilities still have difficulty breaking down barriers to meaningful employment; and that Aboriginal people still continue to suffer the legacy of centuries of mistreatment.

## Freedom from Want

Some issues go beyond the Commission's immediate jurisdiction, but they cannot be ignored in any assessment of human rights in Canada. For example, the Canadian Human Rights Act makes no mention of poverty, and does not include social condition as a prohibited ground of discrimination. Yet in the broader context, poverty is a serious breach of equality rights which I believe has no place in a country as prosperous as ours.

Experience suggests that it is largely those who are most vulnerable in our society by virtue of the various prohibited grounds of discrimination — for example, women, Aboriginal people or people with disabilities — who are also more likely to be poor. In the case of women, there is in fact a direct link to pay equity, since many of the working poor are women employed in low-wage, undervalued jobs. But even if that were not the case, it is difficult to argue that poverty is not a human rights issue, given the devastating impact it has on people's lives. We must not forget that Article 25 of the Universal Declaration of Human Rights states that “everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services.”

The international community has recognized for some time that human rights are indivisible, and that economic and social rights cannot be

separated from political, legal or equality rights. It is now time to recognize poverty as a human rights issue here at home as well.

## Action and Reaction

A physicist would tell us that every action has a reaction, and progress in the area of equality rights is no exception. In 1997, we were often faced with arguments that equality rights have gone too far; that measures to promote equality constitute “reverse discrimination” against white, able-bodied men; that efforts to restrict the dissemination of hate propaganda unfairly limit freedom of speech; that equality rights constitute “special rights” for various groups; that the courts have exceeded their mandate in their rulings on rights cases; and that so-called “political correctness” is taking over from “real” human rights concerns.

To those who argue that the courts have exceeded their mandate in human rights matters, we would counter that judicial intervention is

needed when legislatures fail to guarantee the rights of minorities and those who have been traditionally disadvantaged. Mr. Justice John Sopinka, whose untimely death was a sad footnote to 1997, said it well when he argued in support of recent Supreme Court decisions under the Charter of Rights and Freedoms. Referring to the Court's critics, he wrote “such people, especially if they represent a majority, would prefer that all disputes be political, rather than legal, because politics lets the powerful win. Only the law allows the weak to win against the strong.”

*poverty is a serious  
breach of equality  
rights which I  
believe has no place in  
a country as  
prosperous as ours.*



## Facing the Future with New Legislation

There were a number of encouraging developments on the human rights front in 1997, some of which related to legislation. In 1996, a stronger employment equity law came into force, adding federal departments and agencies to those organizations covered by the Employment Equity Act and giving the Commission authority to monitor compliance through employment equity audits, commencing in October 1997.

We were also pleased to see the introduction of long-awaited amendments to the Canadian Human Rights Act which, among other things, will confirm the obligation of employers and service providers to take reasonable measures to accommodate special needs. This was something the Commission had been urging for many years. The prime beneficiaries of this amendment will be people with disabilities, who cite the lack of efforts to accommodate special needs as a major barrier to equality.

The proposed legislation incorporates a number of other changes, including the establishment of a permanent 15-member human rights tribunal to replace the part-time panel from which tribunal members are now chosen. The maximum amounts a tribunal can award for pain and suffering will also be increased, and tribunals will be able to impose a monetary penalty upon those who violate the Act's hate propaganda provisions.

These are all worthwhile and necessary advances, but as we will discuss in the next

chapter, they do not necessarily ensure that the Act will be an effective tool for protecting the equality rights of Canadians in the 21<sup>st</sup> century. We are therefore encouraged that the Minister of Justice has announced the government's commitment to go forward with a fundamental review of the Act. We are hopeful that this examination will take place sooner rather than later, to ensure that we will be better equipped to meet the human rights challenges that await us in the future.

## A Changing Commission

Regardless of what happens on the legislative front, the Commission itself is always looking to improve and strengthen its role in protecting and promoting the rights of Canadians. Some of the changes that have taken place within our organization over the past year reflect my own

---

*Only the law allows  
the weak to win  
against the strong.*

---


interests and priorities as the new Chief Commissioner — for example, a greater focus on issues like poverty, disability and women's equality. I am also interested in consulting more with community organizations, including those in rural and remote areas, and I want to make the Commission's operations more transparent. With this latter objective in mind, we have begun to provide complainants and respondents with written reasons when complaints are dismissed.

Other changes have reflected more operational concerns: a newly constituted Human Rights Promotion Branch, which integrates the work of our regional offices with the work of communications staff at headquarters; the

reorganization of our Employment Equity Branch to reflect our new role in carrying out compliance audits; and the assignment of responsibility for our growing international workload to our Policy and Liaison Branch. All of these changes will be outlined in greater detail in the various chapters of this Annual Report.

Doubtless, there will be further changes to the Commission in the future, because no organization is static, and improvements are always possible. Whatever change takes place will be predicated on the same principle that Jules Léger talked about in 1978: the need "to safeguard and promote human rights, the rights that are the touchstones of our civilization."

*Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.*

*March 1998* 

## *Human Rights in Canada: An Assessment of Progress*

---

**T**he history of modern human rights begins with the adoption of the Universal Declaration of Human Rights by the United Nations in 1948. The Declaration grew out of the ravages and barbarity of the Second World War, and was particularly influenced by the experience of the Holocaust. A half-century removed from the event, it would be easy to question the significance of the Universal Declaration, but despite the lapses which have too often marked recent history, the adoption of this standard remains a remarkable triumph of optimism over cynicism and continues to serve as a benchmark for the development of human rights standards and mechanisms.

The Declaration was adopted by a world community determined to define a set of minimum standards, a common language of human decency to which all could be called to account. It set out a list of rights, and declared them to be universal. These rights included civil and political rights such as the right to vote and freedom of expression, as well as economic, social and cultural rights, such as the right to food, adequate housing and appropriate education.

In the years following the adoption of the Universal Declaration, Canadian society

became increasingly aware of human rights. Many Canadians were actively involved in these issues — both at the United Nations and in Canada's own fledgling human rights movement. Human rights issues were propelled onto the front pages of newspapers and into political debates by a growing number of activist organizations and individuals who were determined to increase respect for human rights, and to develop practical ways of protecting them.

While Canada did not immediately incorporate all those concepts into domestic law, the post-war period marked the beginning of this process. During the 1950s some specific anti-discrimination laws were enacted, and in 1960, the federal government adopted the Canadian Bill of Rights, which set out basic civil and political rights. The first comprehensive human rights law administered by an independent commission was adopted in Ontario in 1962. By 1977, with the enactment of the Canadian Human Rights Act, all of the provinces and the federal government had adopted broadly similar human rights laws administered by independent commissions.

The establishment of human rights commissions across the country was an



important sign of tangible progress, reflecting a common acceptance that victims of discrimination should not stand alone, that their problems were not mere private disputes between two individuals, but rather matters of public concern, which touch the community as a whole. Through the creation of independent and effective human rights agencies, our society has said to victims that their problems are our problems too, that we will stand with them and offer practical help in vindicating their human rights and in trying to prevent future acts of discrimination.

## The Second Chapter: Turning Law into Practice

The period from 1978 until roughly 1996 can be seen as a second phase, during which human rights codes expanded to include new grounds of discrimination and to apply to all manner of employment, services and facilities, including government services and programs. Gradually, codes were enlarged to include other grounds such as sex, age and marital status. More recently, sexual orientation, social condition or source of income, and criminal conviction or charge have been added to many codes. What links these diverse grounds is a history of discrimination or exclusion, and the growing acceptance that irrelevant considerations should not be used to deny employment or to prevent people from renting apartments or being served in restaurants.

---

*The model of human rights protection that exists in Canada has been essentially static since 1962.*

---

As the grounds of discrimination were expanding, decisions by human rights tribunals and the courts began to define the key concepts which would ensure that the grand promises in these laws would become a practical reality. In this period, the Canadian Human Rights Commission and its provincial counterparts won several key victories. The touchstone for these developments was the recognition by the Supreme Court of Canada that human rights laws incorporate and reflect the basic values of a society, and are the basis of public policy. What this means in practical terms is that laws, regulations or contracts which contravene human rights cannot be enforced.

The Court has accepted that discrimination need not be intentional: neutral rules that apply to all can still have a discriminatory effect on

one particular group. Examples of these are hard-hat rules that effectively barred Sikhs who wear a turban from jobs, and offices with stairs or narrow corridors that preclude people who use wheelchairs from working — all for reasons completely unrelated to ability. To be effective in the

everyday world, human rights laws must apply to this sort of discrimination and, where necessary, require that steps be taken to try to adapt rules or premises to allow everyone equal opportunity.

Employers were told that they would need solid and up-to-date evidence that a discriminatory rule was objectively necessary for the job. Sexual harassment and pregnancy distinctions were shown to be sex

discrimination. Finally, the Supreme Court ruled that employers would be liable for discriminatory acts of supervisory employees, since employers have the authority to deal with harassment and to prevent it in the future. This last decision signals the key aspect of human rights administration: the desire to interpret and apply the law so as to make it practically effective in the real world, while recognizing that human rights commissions cannot do all of this work themselves. An important objective of many of these decisions was to ensure that individuals and institutions with power to bring about changes were encouraged to take steps to apply these standards in their workplaces or businesses.

These developments have had a profound effect on our society. For example, overt racial exclusion from restaurants, and racial name-calling in the schoolyard or workplace, are no longer accepted. Sexual harassment was recognized as a legal wrong in Canada only in 1980, but through a mix of litigation and education, employers and employees have learned about their rights and obligations, and more workplaces now have policies to deal with harassment. This is not to say that these problems have been solved, but they are now an acknowledged part of the social landscape in Canada and are talked about instead of hidden. Many individuals have had their human rights problems resolved, through settlements or tribunal orders. That is tangible progress.

In tandem with these developments, the Charter of Rights and Freedoms was made part of the Canadian Constitution in 1982. The

Charter differs from federal and most provincial human rights legislation in that it guarantees not only equality rights, but a broad range of political rights and civil liberties. However, it applies exclusively to acts of government and, unlike human rights legislation, does not cover the private sector. Perhaps more than any other single event, the adoption of the Charter has raised awareness of human rights in Canada. As courts have begun to address the many new challenges to government policies or laws that have been raised, Canadians have become increasingly conscious of their rights. Important and sometimes controversial decisions involving basic questions of criminal law or social policy have prompted healthy debates about the proper role of judges and courts, and about the appropriate balance between rights and responsibilities.

### Facing Our Future

The model of human rights protection that exists in Canada has been essentially static since 1962. At the federal level, the Canadian Human Rights Act has been modified in some ways, but there has not been a fundamental review of either the law or the work of the Commission in 20 years. The package of reforms introduced by the government this year is welcome, but even the supporters of this law admit that it is a limited initiative. In the provinces, some interesting studies of human rights laws and commissions have been undertaken, leading to legislative changes. Despite these advances, however, the fact remains that human rights codes in Canada are limited in their effectiveness.

In the Commission's view, a more far-reaching examination of human rights laws and their administration needs to take place and should address several major issues.

The first is whether the Canadian human rights system is based on a definition of "human rights" which is too restrictive. Canadian human rights laws and the Charter of Rights and Freedoms are quite narrow, compared to the rights listed in the Universal Declaration and related UN instruments. Within Canada, only the Quebec *Charte des droits et libertés* refers to economic or social rights. The impact of fiscal restraint on health, social and educational services — particularly those affecting the most disadvantaged — is beginning to bring home to many Canadians the inescapable link between social and economic security and human rights.

A second challenge relates to the nature of the obligations and enforcement mechanisms that have been created. Bluntly stated, human rights in Canada now depend on the "lottery of litigation." This means that many of the most severe human rights problems in society may not be dealt with, either because they do not fit easily into the specific categories of current human rights laws or because a specific victim has not come forward to file a formal complaint and see it through to the end of an increasingly technical and legalistic process.

A further concern relates to the human cost of the current system. Virtually all human rights commissions now struggle to deal with a

backlog of complaints. In a context of rising expectations and diminishing resources, it is increasingly difficult to handle complaints within a reasonable time. At the federal level, we have seen people whose lives have been dramatically changed by the experience of discrimination, and by the process of filing a complaint and attempting to have it resolved.

Other intractable problems also remain. Accessibility to jobs and buildings for people with disabilities continues to be observed more in talk than in action, and some groups are understandably advocating the enactment in this country of laws, similar to the Americans with Disabilities Act, that would require compliance within a specific period.

Undoubtedly, Canada has an advanced system for protecting human rights, and great progress has been made since 1948. The challenge is to build upon this remarkable progress and to adapt the lessons that we have learned in order to meet new problems in more effective ways. That is the lasting work of human rights protection and promotion in Canada. Even as we look back to remember how far we have come, we all share the duty to face the future honestly and, in doing so, to try to achieve the clarity of vision and courage that the original human rights workers in Canada and abroad brought to their work. That is their legacy, and it stands as our challenge. 🍁

*... a more far reaching  
examination of  
human rights laws  
needs to take place ...*

# Race, Religion and Ethnic Origin

**B**y world standards, Canada has an admirable record of promoting acceptance and understanding within a multicultural society. There is also little doubt that great progress has been made since 1948, the year of the Universal Declaration, when it was commonplace to exclude people from jobs or services because of their religion or race. There is, however, little reason to be smug, because we still have some distance to go. By any measure, 1997 was not a banner year in terms of progress. For example, we saw outbreaks of inter-racial violence in a Halifax area high school, skinhead marches against Gypsy refugee claimants in Toronto, the persistence of systemic discrimination in hiring and the continuing dissemination of hate propaganda. All of these show us that acts of intolerance persist in Canadian society.

But we must also look at how we react as a society to these and other displays of intolerance and worse. Here the news is better: the communities in Nova Scotia began a process of dialogue and rapprochement that was long overdue; the skinhead marches were widely condemned by politicians, the press and the public; human rights tribunals reaffirmed the right to equity in employment; and human rights commissions, governments and

community organizations mobilized to make it clear that racial and religious hatred would not be tolerated. It is this willingness to confront and deal with our problems that should encourage us and represent the standard for assessing our day-to-day efforts to build a society that is accepting of racial, ethnic and religious minorities.

## Visible Minorities in the Public Service

In a country that purports to respect equality rights, it makes eminent good sense that the public service should reflect the diversity of the people it serves and that all are given equal opportunity without regard to race, religion or ethnic origin. A study undertaken by the Commission, along with an important tribunal decision, show that unfortunately this is not always the case in Canada.

In last year's Annual Report, we reported that the Commission had asked Ottawa sociologist Dr. John Samuel to carry out a study aimed at identifying barriers to the hiring and promoting of minorities within the federal public service. His report, *Visible Minorities and the Public Service of Canada*, was released in February 1997. It noted that the federal government's record in hiring and retaining



visible minority employees is significantly inferior to that of the private sector. “For Canada, known to be a racially tolerant country in the community of nations, such a low level of visible minority representation in its public service is less than acceptable,” the report concluded.

The report also found that visible minority employees see the public service climate as unresponsive and hostile, and that some aspects of the staffing system effectively prevent visible minority candidates from being hired and promoted. Participants in the study emphasized that commitment from the highest levels is essential to change the situation. However, they felt that in reality “public service managers — from the top on down — are not fully committed to increasing visible minority representation.”

Shortly after the study was published, a ground-breaking human rights tribunal decision analyzed a particularly troublesome instance of systemic discrimination. The decision in *National Capital Alliance on Race Relations (NCARR) v. Health Canada* certainly bore out the findings of the Samuel report. NCARR had alleged that the extremely low proportion of visible minorities in senior management at Health Canada was evidence of systemic discrimination.

After considering both statistical evidence and first-hand testimony, the tribunal upheld

NCARR’s complaint. “The essential element of systemic discrimination is that it results from the unintended consequences of established employment systems and practices,” the tribunal said in its ruling. “Its effect is to block employment opportunities and benefits for members of certain groups.” The tribunal examined which groups benefited from

developmental assignments, for example, and found that visible minorities were largely excluded from these opportunities.

By way of remedy the tribunal noted the substantial proportion of visible minority employees in groups that lead to senior management and directed Health Canada to meet specific hiring and promotion targets for executive positions. The tribunal also ordered

mandatory diversity and employment equity training for all senior managers and directed the Department to tailor its recruitment in order to attract visible minority candidates.

Viewed together, the Samuel study and the NCARR decision suggest a failure on the part of the public service to embrace fully a vision of equity that should stand as the foundation of its recruitment and promotion policies. The Commission hopes to see tangible evidence that this situation is changing. One of the first tests will be how well visible minorities are represented within the cadre of executives identified by *La Relève*, the current initiative to revitalize senior management in the public service. We also hope to find significant achievements on the employment equity front

---

*In a country that purports to respect equality rights, it makes eminent good sense that the public service should reflect the diversity of the people it serves ...*

---

when we begin to analyze the results of our employment equity audits of federal departments during 1998.

## The Canadian Forces Study

If the public service is the servant of the people, the Canadian Forces (CF) are the ultimate protector and defender of the people's rights and freedoms. It is thus vitally important that the military is imbued with the values that animate a free, democratic and tolerant society.

During the past year, the CF commissioned its own study to examine members' attitudes towards diversity and equity. The study was intended to lead to a better understanding of why difficulties might have arisen in the past and how their repetition might be avoided. It found that almost 20 per cent of regular members had experienced discrimination in the Forces, with the percentage considerably higher for women (30 per cent) and visible minorities (39 per cent). Although 60 per cent saw positive results flowing from employment equity policies, 17 per cent thought that the policy would "destroy our CF way of life."

The study emphasized that internal change will depend upon the ability of the Canadian Forces to do three things: implement employment equity; ensure that recruits who exhibit intolerance are not accepted; and change or eliminate certain internal traditions — including initiation rites — that are contrary to equity principles. The Commission agrees with the Canadian

Jewish Congress, which emphasized in its submission to the Somalia Inquiry that, "[t]he Canadian Forces must stress at every level — from National Defence Headquarters to Privates — the importance of being vigilant in response to racism. None is too many when it comes to racists, racism, and racist incidents in the Armed Forces ... Canadians expect and deserve no less."

## Immigration Issues

The way a democratic country treats refugees and immigrants is a good barometer of its racial climate. By this measure Canada ranks well; we have one of the most open and racially blind immigration systems of any country in the world. Yet there are still causes for concern.

Ever since the Right of Landing Fee was put in place, for example, the Commission has expressed concern about requiring refugees to pay it. We and others have been assured that no refugee will be denied protection simply because of an inability to pay the landing fee. However, in ratifying the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees, Canada agreed to do more than simply protect the physical safety of refugees; we undertook to

accord those who are fleeing war or human rights violations in their countries of origin the widest possible exercise of fundamental rights and freedoms, and "to facilitate their assimilation and naturalization."

---

*The way a democratic country treats refugees and immigrants is a good barometer of its racial climate.*

---

Refugees often arrive with minimal resources, given the situations they are fleeing. The Right of Landing Fee makes it more difficult for them to apply for permanent residence status, and without this status, it is often difficult if not impossible for them to be reunited with family members who remain behind. This is especially stressful if spouses and children are in danger of persecution or are living in countries at war. The Canadian Council for Refugees has documented a number of cases of hardship caused by the fee. An exchange of letters between the Chief Commissioner and the Minister of Citizenship and Immigration has provided only limited comfort on this point, and so we have reiterated our concerns, while requesting additional details on the impact of the fee.

An issue of pressing concern to immigrants and refugees relates to their difficulties in having provincial bodies recognize their professional and educational credentials. We all lose when qualified immigrants — such as health professionals, skilled tradespeople and teachers — are prevented from putting their knowledge and experience to use in Canada. Instead of being able to contribute fully to their new country, many of these newcomers are underemployed for long periods. In an era of federal-provincial co-operation, we hope that some way can be found to systematically remove existing obstacles to a fair and objective evaluation of immigrants' prior

learning and experience. Although the problem has been widely discussed for some time, too little co-ordinated action has taken place.

As we prepared to go to print, the government was reviewing a report by the Legislative Review Advisory Group entitled *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*, which deals with a broad range of immigration and refugee issues. A year in the making, the report is a comprehensive review

and evaluation of the current legislative framework. Its recommendations are sweeping and deserve careful consideration. Many, at least at first blush, seem eminently sensible as, for example, urging the federal government to acknowledge its enduring role in settlement and integration services. Others seem more problematic. By way of example, the suggestion that family-class immigrants be responsible for paying a fee reflecting the language training costs needed for anyone six years of age or older

will most certainly have an impact on the less well-to-do. The Commission will review the report carefully and make its position known as the government considers these and other related issues. We trust that Canada will maintain an immigration system that is open and welcoming to potential new Canadians, and one that acknowledges the richness immigration has brought and will continue to bring to this country.

---

*We trust that Canada will maintain an immigration system ... that acknowledges the richness immigration has brought and will continue to bring to this country.*

---

## Hate Messages

How should society deal with those who promote hatred of others because of their race, ethnic origin, religion or sexual orientation? This question continued to arise in 1997, particularly with regard to hate messages on the Internet.

The growth of the Internet has greatly increased the complexity of combatting hate propaganda. The Simon Wiesenthal Centre estimates that 300 racist groups are operating Internet sites in North America and Europe. In May 1997, after a lengthy proceeding initiated by the Commission, one of these groups, the Heritage Front, announced the closure of its Toronto-based telephone hotline. It has, however, announced its intention to utilize the Internet in order to continue disseminating its message.

This past October, a human rights tribunal began looking into allegations that material posted on the Internet by Ernst Zundel could expose Jews to hatred or contempt on the basis of their race, religion and ethnic origin. This precedent-setting case is the first to look at the propagation of hate messages on the Internet. It will clarify the extent to which section 13 of the Act, which prohibits the telephonic communication of hate propaganda, can be used to combat the spread of such propaganda on the information highway, even when it originates outside the country.

## Education and Promotion Activities

The fight against racial, ethnic and religious intolerance will not be won in the courtroom alone. Both the Universal Declaration of Human Rights and the Canadian Human Rights Act recognize the importance of education in the effort to promote justice and equality for all, regardless of race, ethnic origin or religion. Education allows us to break down the myths, stereotypes and ignorance that are among the root causes of racism. Consequently, the Commission gives great store to its efforts across the country to get the message out, not just through special events like Black History Month and the March 21 International Day for the Elimination of Racial Discrimination, but throughout the year.

This year we launched an interactive game on our Internet site called "Erasing the Hydra of Hate". The game was the outgrowth of a poster called "Stop the Hatred", which had been developed in co-operation with Manitoba educators and students and community anti-racism groups. Both the game and the poster were aimed at helping young Canadians to understand how the seeds of hatred and racism are sown, and to learn what each person can do to stop them from growing. Working together with other groups on this project was rewarding, and we hope to undertake similar initiatives in the future to expand the reach and effectiveness of human rights awareness programs.



## Complaints

In 1997, the Commission completed work on 434 complaints of discrimination on the grounds of race, colour, national or ethnic origin, and religion. Thirty-seven cases were resolved or settled. Seventy-nine were referred to alternate redress mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. Two cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing. 🇨🇦

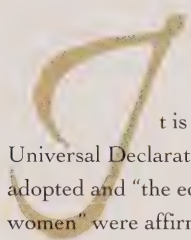
Complaint Outcomes: 1997				
	Race/Colour	National/ Ethnic Origin	Religion	Total
Early resolution	6	7	2	15
Settled during investigation or at conciliation	12	9	1	22
Referred to alternate redress mechanisms	36	37	6	79
Referred to a tribunal	0	2	0	2
Not dealt with <sup>1</sup>	1	0	0	1
Dismissed for lack of evidence	29	28	4	61
No further proceedings <sup>2</sup>	17	21	3	41
Discontinued <sup>3</sup>	100	97	16	213
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>201</b>	<b>32</b>	<b>434</b>

<sup>1</sup> Cases which the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination or were, technically, without purpose.

<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

# Sex Discrimination and Pay Equity



It is almost 50 years since the Universal Declaration of Human Rights was adopted and “the equal rights of men and women” were affirmed internationally. Although women have made tremendous progress during this period, there is still some distance to cover before they enjoy equality in the fullest sense of the word. In Canada, one need only point to the wage gap between men and women, the unequal employment pattern of women in the labour force and workplace harassment for evidence that more needs to be done. The fact that complaints about workplace discrimination against women continue to constitute a significant portion of the Commission’s casework is another indicator that problems persist.

## Discrimination in Employment

Workplace discrimination against women has a number of consequences; one of the most persistent is the continuing underrepresentation of women in senior ranks. This is not to say that advances have not occurred. As we note in the employment equity chapter, women hold almost 17 per cent of the top executive positions, up considerably from a decade ago. The fact remains, however, that their representation is still considerably below

availability, currently at 25 per cent. The term “glass ceiling” was created in the 1970s to describe the invisible barriers created by attitudinal and organizational prejudices that keep women from senior management and top-level professional positions. In December, two studies on this issue were released.

The first, a study by the International Labour Organization entitled *Breaking through the Glass Ceiling: Women in Management*, found that most women are still barred from the top levels of organizations, whether in the private or public sector. The report concluded that objective and unbiased recruitment and promotion procedures are vital in attracting and retaining skilled professional and managerial women. Networking, career tracking, mentoring and succession planning that pay particular attention to women were identified as important, as was the need to eliminate “glass walls” by giving women the opportunity to acquire experience in areas such as finance and product development.

The second report, sponsored by Catalyst, a U.S. research organization, and the Conference Board of Canada was entitled *Closing the Gap: Women’s Advancement in Corporate and Professional Canada*. It compiled the results

of a survey of more than 400 women who occupied positions at the vice-president level or higher and 159 male chief executive officers. The women surveyed indicated that stereotyping and preconceptions regarding their roles and abilities were the biggest barriers to advancement. In order to succeed, they also felt the need to consistently exceed performance expectations and to develop a style with which male managers were comfortable. In light of the perceptions held by these very senior women, it is perhaps not surprising that almost two-thirds of those surveyed indicated that they had considered leaving their current organizations.

No organization can afford to lose the talent of its female staff because of outdated attitudes, the imposition of higher standards for women, or a failure to give women the opportunity to acquire relevant experience in key areas of the organization. There is a need for employers to take a hard look at lingering stereotypes and misconceptions and to ensure that high-potential women benefit equally with men from career-enhancing opportunities.

Discrimination for women does not begin at the point where they might advance into senior positions. They remain concentrated in a narrow range of occupations, particularly the clerical field where one-third are employed, and as we document in a later section of this report, women are still not being compensated equitably for work of comparable value. Cases settled by the Commission during the year suggest that women, and in particular pregnant women and women in male-dominated workplaces, are still vulnerable to

discrimination. By way of illustration, one woman employed by a small company in the telecommunications area was terminated after she became pregnant. Several employees testified that the owner of the company had made comments about not hiring pregnant women. In another case, a woman applied for one of two positions as an information officer for an amateur sport federation. Her application did not reach the interview stage, and investigation revealed that the respondent had used different hiring criteria than those formally posted, thus eliminating her from the competition. While the settlement of such complaints can involve financial compensation and other remedial measures, this is little consolation for someone who has lost her job or not been considered for a position.

### **Integration of Women into the Canadian Forces**

Women have traditionally been excluded from combat roles in the Canadian Forces (CF). In 1989, a human rights tribunal concluded that this exclusion could not be justified and was not necessary for the Forces' operational effectiveness. It ordered the CF to develop a plan to ensure that the integration of women proceeded "steadily, regularly and consistently" towards the goal of complete integration into combat occupations within 10 years. Full integration into combat occupations does not mean that women must make up half of the members. What it does mean, however, is that barriers must be eliminated so that women who meet the required standards and want to serve can have a career in combat occupations.

One element in the CF's response to the tribunal order was the establishment of an Advisory Board on Women in the Canadian Forces, with a mandate to make recommendations to the Minister on matters pertaining to the integration of women. In its initial years, the Advisory Board gained useful insight into the problems faced by female members through its visits to military bases across the country, but more recently its activities appear to have been put on hold. The Commission believes that a reactivated and adequately resourced Board could be of considerable assistance in ensuring the full integration of women into the Canadian Forces.

In the past, the Commission has expressed its concern about the slow pace of integration and the need for an action plan with firm deadlines. In particular, we noted the slow pace of integrating women into positions as non-commissioned members in Land Forces Command, where much of the recruitment into combat positions occurs. The past year saw some advances as Land Command developed a targeted recruitment plan to increase the number of women in combat occupations. In another welcome move, Maritime Command has undertaken various initiatives, including a study of the reasons which lead women to leave the navy and a re-examination of its family support policies.

These developments are positive and suggest that there will be advances in the future. However, the current situation remains troubling. As of September 1997, women accounted for 10.6 per cent of the effective

strength (the number of members, excluding those on long-term leave for medical or other reasons) of the Canadian Forces. However, women still accounted for only three per cent of the effective strength of combat occupations, and these numbers fluctuated by Command and between officers and non-commissioned members. The percentage of female officers was highest in Maritime Command, for example, where they accounted for 8.7 per cent of the effective strength for officers in combat occupations. The percentage of women in non-commissioned positions in combat occupations was lowest in Land Forces, where women accounted for only 1.2 per cent of the effective strength. In summary, while there has been progress, the numbers suggest that the Canadian Forces still have a distance to go before they achieve "full integration".

## Harassment

Harassment, whether by a supervisor or co-worker, creates a barrier to equality for women by demeaning its victims, interfering with their ability to work effectively and, in some instances, even forcing them to resign. Despite the publicity surrounding this issue, studies consistently show that women continue to face harassment in the workplace. Our own experience confirms this. In 1997, almost half of the harassment complaints received by the Commission involved allegations of harassment based on sex. As might be expected, many of these instances involved harassment of women in non-traditional occupations or male-dominated workplaces. In one case, a woman employed by the RCMP was subjected to crude and explicit sexual comments by her



supervisor. Another case involved a bank which took no action when a top-level executive, during a conference call, made a crude reference and insinuations about a female employee. These cases and others were settled and the situations remedied. In one sense, such settlements might be said to reinforce the message that women do not have to tolerate such behaviour. At the same time, they show that even overt harassment remains a feature in the working lives of too many women.

It is apparent from these, and other complaints the Commission receives, that employers must do more to deal with the persistent problem of harassment. One step they can take relatively easily is to establish a workplace harassment policy which provides employees with clear information about what constitutes harassment, and tells them where they can go for help if they believe they are being victimized. Not all workplaces feature such policies, even though the Canada Labour Code requires employers to make every "reasonable effort" to ensure that no employee is subjected to sexual harassment by developing a policy and procedures. To help remedy this, the Commission is in the process of preparing an information kit to assist small- and medium-sized employers in developing workplace harassment policies.

Testifying to the importance we attach to countering the effects of sexual harassment, the

---

*Harassment  
whether by a  
supervisor or co-  
worker, creates a  
barrier to equality  
for women by  
demeaning its victims,  
interfering with their  
ability to work  
effectively and, in  
some instances, even  
forcing them to  
resign.*

---

Commission asked a former Commissioner and practising lawyer, Renée Dupuis, to examine critically the Commission's own work in complaint processing and in the fields of

education and prevention. The report, and the many helpful recommendations it contains, provided the Commission with an important tool with which to strengthen our work in this priority area. As a result of the recommendations of Mme Dupuis, we will, for example, be undertaking additional training of investigators, developing information material for victims of sexual harassment and strengthening our settlement agreements. Other recommendations which the Commission is examining include encouraging harassment-related research and strengthening ties with provincial commissions and

support groups for victims of sexual harassment.

### Federally Sentenced Women

Women have traditionally accounted for only a tiny fraction of the federal prison population. In 1997, for example, of the more than 14,000 individuals incarcerated in federal prisons, only 357, less than three per cent, were women. The small number of women sentenced to serve time in a federal prison creates its own problems, one of which — where to house maximum-security offenders — became the focus of some attention this year. To

understand the issue, it is necessary to look briefly at the background.

From 1934 until recently, only one prison, located in Kingston, Ontario, housed women sentenced to terms of imprisonment of two years or more. A series of reports called for its closing, concluding that female prisoners had been denied equal treatment because the programs available to them were inferior in quantity, quality and variety to those for male offenders. In 1990, the government responded by opening four regional facilities and an Aboriginal healing lodge. The latter was a major step forward in meeting the needs of female Aboriginal inmates, who account for 15 per cent of all women in federal prisons while comprising less than three per cent of the country's female population.

In January 1997, in the wake of incidents at one of the regional centres, the Correctional Service announced that maximum-security women were being transferred to prisons for men to be housed in separate units within these facilities. In February, the Commission conveyed its concern over this development to the Correctional Service Commissioner. In our view, sending female inmates to male institutions was clearly inconsistent with the findings of the Arbour report (which had made a number of recommendations subsequent to the strip searching and prolonged segregation of inmates involved in a disturbance in 1995 at the Prison for Women in Kingston) and with

the United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Madam Justice Arbour had observed that there was "an appearance of oppression in confining women in an institution which will inevitably contain a large number of sexual offenders." For its part the Commission was also concerned that Aboriginal women prisoners, a disproportionate number of whom were classified as maximum-security and many of whom suffered

a history of physical abuse involving men, would be particularly negatively affected. They were also likely to have a reduced opportunity to benefit from programs geared to facilitating their reintegration into society. In his 1996-97 Annual Report, the Correctional Investigator expressed similar concerns over placing maximum-security female inmates in men's prisons.

---

*We continue to question whether retaining some women in virtual isolation in an institution for men is an acceptable approach to dealing with security requirements.*

---

The Commission views the establishment of the federal regional prison facilities as a major step in ensuring that women inmates can receive the counselling, addiction treatment and vocational and other training and education necessary to allow them to re-establish themselves upon release. We continue to question, however, whether retaining some women in virtual isolation in an institution for men is an acceptable approach to dealing with security requirements.

## Complaints

In 1997, the Commission completed work on 388 complaints of sex discrimination. Sixty-seven cases were resolved or settled. Sixty-six were referred to alternate redress mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. Fifteen cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing.

Complaint Outcomes: 1997	
	Sex Discrimination
Early resolution	7
Settled during investigation or at conciliation	60
Referred to alternate redress mechanisms	66
Referred to a tribunal	15
Not dealt with <sup>1</sup>	8
Dismissed for lack of evidence	45
No further proceedings <sup>2</sup>	33
Discontinued <sup>3</sup>	154
<b>Total</b>	<b>388</b>
<sup>1</sup> Cases which the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination or were, technically, without purpose.	
<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction or the complaints did not warrant referral to a tribunal.	
<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.	

## The Wage Gap: Inequities Exist

Nowhere is the lack of equality for women more obvious than in the area of wages. Despite significant changes in the labour market and in conventional attitudes towards women who participate in the paid workforce, a Canadian woman employed full time still makes, on average, about 70 cents for every dollar that a man earns. A portion of this gap can be accounted for by factors other than discrimination — such as years of experience or hours of work. But even taking these into account, studies of relative job values and wages have repeatedly revealed that work done primarily by women is not compensated equitably in comparison to work done predominantly by men.

It does not necessarily follow that anyone is deliberately trying to pay women less than men, although evidence does suggest that wage patterns continue to be influenced by traditional views of the worth of so-called “women’s work.” These views date from a time when men were perceived as the main providers in the family, and their tasks were almost automatically awarded higher prestige and value than those performed by women. Few people today would endorse such an outlook, but it played a major role in shaping how we compensate work, and its effects are still evident in the comparatively low wages paid to employees in jobs associated with women — administrative support positions, librarians, nurses, and the like.

*Nowhere is the lack of equality for women more obvious than in the area of wages.*

Some might counter that pay rates are the result solely of supply and demand. If this is the case, however, it is difficult to explain why such stability in pay hierarchies has persisted, why occupations tend to decline in status and pay as they are done more by women, and why the title and salary of similar jobs often seem to vary with the sex of the majority of those doing the work.

These patterns indicate that attitudes about the relative worth of different jobs do, in fact, influence wages. Fairness and transparency demand that, rather than being implicit and ad

hoc, this comparison of jobs be visible and systematic, drawing upon common factors such as the conditions under which the jobs are performed and what they require in terms of skill, effort and responsibility. Many employers embraced this view years ago by adopting job evaluation systems that would permit them to determine the relative value of different jobs in their organizations. Pay equity merely asks that when we develop and implement job evaluation systems, we do so in a consistent manner which applies the same assessment criteria to all work.

## Progress towards Equal Pay

Pay equity has been law at the federal level since the Canadian Human Rights Act first came into force in 1978. Section 11 of the Act deems it a form of discrimination to pay men and women unequally for work of equal value if they are working in the same establishment. Although section 11 has shortcomings, it has

allowed us to make some headway towards greater wage equality for women.

Progress is most often achieved when employers and bargaining agents find a way to overcome the traditional “win-lose” approach and co-operate on pay equity. This means jointly choosing or developing a job evaluation system, evaluating jobs, and calculating whether pay adjustments are required to ensure that predominantly female jobs are paid fairly in comparison with predominantly male jobs. Such collaboration can be very effective and lead to spin-off benefits, including better union-management relations and a more rational, transparent framework for setting wages.

The Commission seeks to encourage co-operation and the resolution of pay equity complaints in several ways. First, we provide information and advice both to employers and unions under federal jurisdiction, and to pay equity officers in Human Resources Development Canada. One of our notable initiatives during 1997 was the release of a comprehensive *Guide to Pay Equity and Job Evaluation*. Second, when major pay equity complaints are received we explore the possibility of the parties agreeing to undertake a joint pay equity study. Third, we try to facilitate negotiated settlements of pay equity cases wherever an opening for agreement appears to exist.

These efforts produced some significant results in 1997. For example, in a case involving the National Research Council and the Professional Institute of the Public Service of

Canada, a joint study based upon the *Guide* led to wage adjustments worth a total of some \$850,000 for librarians and information services staff. The success of this study was a credit to the commitment and perseverance of both sides. Similarly, Atomic Energy of Canada Limited and Local 404 of the Office and Professional Employees International Union managed to forge a settlement to a complaint that included some \$1.6 million in back payments for employees in female-dominated occupations for the years 1993 to 1996, together with an agreement to carry out a joint study aimed at ensuring pay equity for 1997 and beyond.

Several other co-operative processes directed at achieving pay equity also accelerated during 1997. In one — involving a telecommunications company and its largest union — agreement was reached to undertake and complete a pay equity study by mid-1998. Within the federal public service, a collaborative process designed to produce a gender-neutral “Universal Classification Standard” made significant headway towards its objectives. In both of these cases, the Commission has been providing advice and support, which we hope will increase the odds of success while ensuring that appropriate standards of balance and fairness are respected.

### Frustrations

These achievements have undoubtedly contributed towards wage equality for women. However, problems can occur when litigation displaces co-operation. A prime example is the



high-profile case involving the federal government, as employer, and the Public Service Alliance of Canada (PSAC).

In the mid-1980s, the government and PSAC appeared to be working together effectively on a joint study. However, when the time came to translate the study results into wage adjustments, co-operation broke down. The government opted for a rather narrow interpretation of the study's findings and made unilateral adjustments, following which the unions complained that wage discrimination remained. Both parties became embroiled in arguing their positions before a human rights tribunal. In 1996, the tribunal ruled that the joint study had provided a reasonable foundation for assessing whether any wage discrimination persisted. Subsequent hearings on the methodology to be used in making that assessment concluded during the past year.

While waiting for the tribunal's decision, the parties to the complaint have held sporadic negotiations aimed at reaching a settlement, but to date these talks have proven unsuccessful: a significant distance still exists between the sides' views of the sums required to compensate employees for wage gaps dating back a decade or more. Part of the difficulty stems from the fact that, because of the passage of time and the large number of employees affected, the total dollar amounts have accumulated into a considerable figure. It is important to remember, however, that most

employees due a salary adjustment are probably looking at a very modest increase in hourly terms. The substantial price tag simply reflects the aggregate costs of delay.

The Commission has always favoured negotiated settlements, provided that they adequately deal with wage discrimination and

*The Commission has always favoured negotiated settlements, provided that they adequately deal with wage discrimination and fairly reimburse employees for wages lost ...*

fairly reimburse employees for wages lost during years of legal wrangling. While the government's willingness to make a serious proposal in the PSAC case was encouraging, it was difficult to avoid the sense that the offer came a little late. Moreover, reports that failed discussions might lead to the imposition of a settlement through legislation were cause for concern — though at the end of the day the President of the Treasury Board indicated that the government would await the tribunal's decision (now expected

later in 1998) if a settlement proved unattainable.

### Continuing Court Challenges

For some time, the Commission has been warning that the government's litigious approach to the federal public service case might be setting an unfortunate example. Indeed, as we headed into 1997, it seemed that a number of major organizations were determined to use court challenges as a way of delaying or derailing pay equity cases. Bell Canada launched a challenge after the Commission referred complaints against the

company to a human rights tribunal — complaints supported by a pay equity study in which Bell itself had participated. Meanwhile, Canada Post challenged the right of the Commission to investigate a complaint by the Canadian Postmasters and Assistants Association, and in another court challenge, the Government of the Northwest Territories (GNWT) argued that the Commission lacked jurisdiction to pursue a complaint involving the Union of Northern Workers.

It is difficult not to see in these challenges a pattern of resistance in major pay equity disputes. In our view, litigation, while certainly a legitimate option for any party to a human rights complaint, can too often serve only to postpone a fair settlement.

In the above cases, the Federal Court rejected Bell Canada's request for an extended postponement of tribunal hearings, and both Canada Post and the GNWT failed in their bids to prevent the Commission from dealing with the complaints against them. Despite these setbacks, all three employers continued to pursue legal action through much of 1997, highlighting (albeit unintentionally) some of the shortcomings of the existing compliance model.

### Improving the Law

The pay equity provisions of the Canadian Human Rights Act were crafted at a time when

complaints were the instrument of choice for protecting human rights. In the two decades since, we have come to understand that there are better ways of dealing with discrimination which results more from habit than from malice. This is discrimination that we now term "systemic". Because this type of discrimination is so often unintentional, a model based on allegations and investigations can easily provoke unwarranted confrontation. This is one reason why the federal government legislated a more forward-looking model for

employment equity, placing emphasis on the need for employers to work proactively to meet their obligations under the Act. Many provinces have adopted a similar approach for pay equity. Ontario has had proactive pay equity legislation since 1987. Just this year, Quebec saw its new, proactive pay equity law come into effect, and several western provinces proceeded with pay equity initiatives in their public sectors.

It is now more than 10 years since the Commission first called upon the government to examine an alternative to the pay equity compliance model that has been in place since 1978. A new approach, reflecting the lessons of experience, would clarify standards, definitions and time frames, removing the ambiguity that has fuelled costly court and tribunal cases. It would also ensure that all employers face the same requirements, and require unions to play a positive role in achieving pay equity. Compliance could then

---

*Canadian women  
have repeatedly  
demonstrated their  
determination to  
have the full worth of  
their work realized.  
The question then, is  
not whether — but  
how best — to  
advance pay equity.*

---

be promoted through facilitation and monitoring instead of investigation, much in the way that compliance with the Employment Equity Act will be ensured by way of audits rather than as a result of third-party complaints.

It needs to be remembered that equal pay for work of equal value is a fundamental right enshrined in international conventions to which Canada is a signatory. The Ontario government was found to have violated the Charter of Rights and Freedoms when it attempted to reduce pay equity adjustments for some women. And Canadian women have repeatedly demonstrated their determination to have the full worth of their work recognized. The question, then, is not whether — but how best — to advance pay equity. After 20 years of experience, the Commission believes that the time is ripe for a full review. 🌻

# Disability

Disability can affect any one of us. As disability activist David Lepofsky reminds us, “there are no minorities in this area. There are only those of us who already have a disability, and those whose disability is simply yet to come.” Statistics Canada figures demonstrate this dramatically: 46 per cent of those 65 and over have some level of disability. Moreover, judging by the number of disability-related complaints received by the Commission — almost 30 per cent of the total in 1997 — discrimination is a fact of life for those who are disabled. Although human rights issues of concern to persons with disabilities will inevitably affect all of us in time, they rarely attain a high public profile. Nor have they found their rightful place closer to the top of the government’s agenda.

While disability issues have always been an important part of the Commission’s work, 1997 signalled a renewal of our commitment to give them a higher priority. With this in mind, the Commission organized its first-ever Disability Issues Forum in May to provide an opportunity for persons with disabilities to speak directly to us about their concerns and priorities. Issues raised by representatives of 24 organizations from across Canada who met with the Commission in Ottawa included

access to employment, workplace accommodation, accessibility of services and deficiencies in current disability rights legislation.

Perhaps even more significant was the human face they brought to the discussions, reminding us once again that disability issues are about people first, and about disabilities second. For example, a wheelchair user who is also a member of a visible minority spoke poignantly about her personal experience as a victim of workplace harassment. A disabled labour activist expressed her frustration at having to “fight for little things all the time, every time.” And the mother of a developmentally disabled child said that the biggest problems she and her son face are the result of hostile attitudes, which “all the legislation in the world” is not going to change.

While participants acknowledged that some progress has been made over the past 20 years, they agreed that it has been far too little and far too late. As Joan Westland of the Canadian Council on Rehabilitation and Work succinctly put it, “Many of the perceptions and attitudes of those early days still prevail, and those are the attitudes that pose the major barriers to the employment of people with disabilities.”

Forum participants were sometimes critical of the Commission and challenged us to translate our commitment into concrete action. For our part, we are working toward meeting that challenge. For example, we are reviewing the way we investigate and resolve discrimination complaints from people with mental disabilities. We are also stepping up our efforts to keep the community informed about our work and to raise the profile of disability issues in the media and with the public at large.

**Access to Employment**

Employment is central to the full economic and social integration of people with disabilities into mainstream society. It provides people with more than an income; it gives them independence, a sense of inclusion, and an opportunity to contribute. Equal opportunity for disabled people to compete for and obtain jobs is a right, which for many seems to exist more in theory than in practice. The reality is that disabled people continue to be seriously under-represented in most workplaces. The problem is especially pronounced for those with more severe disabilities. We would like to report that the previous Employment Equity Act has made a difference in this regard. However, this does not appear to be the case. It is particularly troubling that even employers who have committed themselves to specific action continue to fall short. For example, undertakings entered into by several banks to hire agreed numbers of persons with

disabilities, following the investigation of a series of complaints laid against them, have not been honoured. In many cases, in fact, the

representation level has actually fallen. We find it difficult to reconcile this performance against the commitments that were made, and will be considering what steps might be taken to remedy the situation.

We hope to see progress in the employment of persons with disabilities as a consequence of the new Employment Equity Act. But legislation is only part of the solution; what is needed is for employers to take firm action aimed at making their workplaces more accessible to, and inclusive of, people with disabilities.

*Employment is central to the full economic and social integration of people with disabilities into mainstream society. It provides people with more than an income; it gives them independence, a sense of inclusion, and an opportunity to contribute to society.*

**Accommodation: Not Just an Afterthought**

As a tangible step forward, employers can ensure that the needs of their employees, including those with disabilities, are accommodated. The principle of accommodation is fundamental to any discussion of equal opportunity; without it, the right to equality is, for many people, hollow. For people with disabilities, accommodation measures can include installing ramps or large-print computer software, allowing a blind employee to bring a guide dog onto premises where dogs are not usually allowed, or assigning alternative duties to someone who



becomes disabled or whose existing condition worsens.

While adapting the work environment to meet the needs of people with disabilities may entail some costs, it is a myth that these need be extravagant. In fact, analyses have shown that one-fifth of job accommodations cost nothing, and at least half cost less than \$1,000. The same studies also suggest that accommodation, on average, provides a cost benefit to the organization implementing it. When we take note of the fact that there are costs associated with bringing anyone on staff, the price tag for equality seems very low indeed.

Courts and human rights tribunals have consistently ruled that a failure to accommodate, where this would not result in undue hardship to the employer, is in itself a form of discrimination. Unfortunately, many employers still fail to provide the accommodations that are necessary for people with disabilities to work to their full potential. In 1997, for example, a human rights tribunal ruled that the Department of National Defence had failed to accommodate a hearing-impaired clerical worker when her supervisor forced her to answer the telephone as part of her duties even though co-workers were ready and able to help. The tribunal found that assigning the telephone duties to other employees would not have caused undue hardship, and that the complainant “was continually put in the position where she could not meet the

expectations of her employer.” The tribunal ordered the department to pay the complainant lost wages, legal costs and damages.

Even when employers make an effort to implement the principle of accommodation, it is far too often seen as the icing on the cake,

rather than as part of the recipe for effectively managing human resources. Accommodation, therefore, should not merely be a “quick fix”, something to think about only when someone comes forward with a problem. As participants at our May forum repeatedly told us, barrier prevention — and not just barrier removal — is a key element in the pursuit of equality.

Because of the crucial link between accommodation and equal employment opportunities, the Commission has argued for a long time that the Canadian

Human Rights Act should be amended to include an explicit requirement to accommodate. While the duty to accommodate has long been a part of Canadian jurisprudence, a specific reference to accommodation in the Act would serve to clarify the rights of employees and the obligations of employers. We were therefore pleased to see the introduction last October of legislation that will, once approved by Parliament, incorporate the duty to accommodate into the Canadian Human Rights Act.

---

*Even when employers make an effort to implement the principle of accommodation, it is too often seen as the icing on the cake, rather than as part of the recipe for effectively managing human resources.*

---

Supportive as we are of this legislative initiative, we continue to have concerns about a provision in the Bill which would permit the government to draft regulations defining what might be required to meet the legislative standard of accommodation. This is because the government, which could well find itself a respondent in accommodation-related cases, would in effect be setting standards for itself. In our view, this task is best left to human rights tribunals or the courts, which have shown themselves perfectly capable of reconciling the interests of different parties.

### Access to Services

People with disabilities frequently find themselves receiving second-class treatment in the area of services. Here too the problems stem, in large part, from the absence of accommodation. Unfortunately, the government has not always been a leader in the field. Seven years ago, the Department of Public Works and the Treasury Board made a commendable start by committing to bring all federal property into compliance with up-to-date accessibility standards, which they themselves accepted, by March 1995. This deadline was not met. Although some progress has been made in improving accessibility since 1995, more work needs to be done and no new target date appears to have been set for achieving full compliance. The fact remains that three years after the original deadline, many federal buildings are still not fully accessible. The Commission would welcome a renewed commitment from the government to bring its premises into compliance with comprehensive and appropriate accessibility

standards. The alternative is likely to be a continuing series of individual complaints to the Commission, leading in time to retrofit initiatives agreed to or imposed on a piecemeal basis, a solution that is hardly satisfactory to anyone.

We referred last year to Canada Post's plan to make all retail outlets across Canada physically accessible by the year 2005. (The exceptions are some remote areas in Newfoundland and Labrador, where other arrangements need to be made.) We are encouraged this year to see that implementation of the plan has begun and will continue to monitor the situation closely to see that this good start translates into sustained action.

Not all developments are positive, however. When automatic banking machines (ABMs) were initially developed, insufficient attention was paid to the needs of customers with disabilities. Banks are only now searching for ways to adapt machines so that they can be used by those with mobility or visual impairments. In our 1996 Annual Report, we noted the resolution of a complaint against a major bank, in which it agreed to make its publications available in braille and other formats, and look into the possibility of voice-activated ABMs. In October 1997, the first of these new machines was introduced at a branch in downtown Ottawa. The Canadian Standards Association, in consultation with the Canadian Bankers Association, disability advocacy groups and ABM manufacturers, has established a committee to develop a national accessibility standard for bank machines. While we support these initiatives, we cannot

help noting that accessible ABMs are very much still the exception for all banks, and that this extraordinary effort would have been unnecessary if the machines had been designed for accessibility in the first place.

While physical adaptations are an important part of accessibility, they are not always sufficient to ensure equal treatment. We were reminded of this in October, when the Supreme Court of Canada handed down its decision in *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*. The court ruled that the B.C. government's refusal to provide sign language interpreters for deaf expectant parents infringing upon their right to equal treatment under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The parents believed that being able to understand the medical advice being given, including at the time of delivery, was an essential part of their medical care. The government had argued that it had no obligation beyond offering the same level of medical assistance that is available to any other citizen. The Supreme Court agreed with the parents, ruling that the government must do more than provide the same services: it must ensure that individuals can benefit from those services equally. In the *Eldridge* case, that meant providing sign language interpretation, despite the additional cost involved. As Mr. Justice LaForest wrote in the decision, "Effective communication is an indispensable component of the delivery of medical services. The absence of a publicly funded sign language interpretation service discriminated against deaf people by denying them the equal benefit of the B.C. health care system."

The *Eldridge* decision is welcome as a clear affirmation by the country's highest court that "same treatment" will not necessarily amount to "equal treatment" for persons with disabilities. As such, it will almost certainly have a significant impact on future cases dealing with accommodation in both services and employment.

### The Will to Act

In 1996, a federal task force on disability issues released its report, appropriately entitled *Equal Citizenship for Canadians with Disabilities: The Will to Act*. The report (commonly known as the Scott Report, after the chair of the task force, Andy Scott, MP) acknowledged that disability is a cross-jurisdictional issue but challenged the federal government to provide strong leadership. One of its key recommendations was that there should be a co-ordinated federal approach to disability issues. It proposed the appointment of a Minister or Secretary of State tasked with responsibility for ensuring this co-ordination, together with the establishment of an independent office with power to monitor compliance, report to the public, and act as an advocate within the government. The Task Force also called on the federal government to invite the provinces to establish a pan-Canadian approach that builds disability considerations into mainstream programs and policies across the spectrum of government activities.

Except in a few specific areas, the government's response to date has been modest. In addition to the proposed changes to the Canadian Human Rights Act confirming

the duty to accommodate, the government put forward a series of amendments to the Income Tax Act, the Criminal Code and the Canada Evidence Act, affecting people with disabilities. These included changes to the Medical Expense and Disability tax credits, which were announced in the 1997 budget.

We believe there are a number of ways the government can signal a renewed commitment to living up to its responsibilities to ensure that Canadians with disabilities have equal opportunities and a decent quality of life. It can start by making sure that reliable information is available about the number of people with disabilities living in Canada, the nature of their disabilities and other characteristics such as age, labour force participation and the types of support needed. These data are necessary in order to incorporate a disability-based analysis in the design and development of all policy and legislative measures.

The Health and Activity Limitation Survey (HALS) conducted by Statistics Canada in the 1986 and 1991 census years provided a comprehensive portrait of the disabled population. However, the results are now considerably out of date, particularly in light of Canada's aging population. Citing cost factors, the government chose not to conduct a similar study in conjunction with the 1996 Census, and has yet to decide whether HALS will be reinstated in 2001. The Commission strongly urges the government to ensure that HALS goes ahead in conjunction with the next

census, to provide policy makers — as well as employers and service providers — with the information they need to make effective decisions aimed at improving the situation of Canadians with disabilities.

---

*People with disabilities are justifiably tired of seeing their concerns placed on the back burner ...*

---

People with disabilities are justifiably tired of seeing their concerns placed on the back burner in the face of issues seen as more pressing. For its part, the Commission will make a concerted effort during the coming year to remind the government of its responsibilities. As an initial signal of government's good intentions,

the Commission would welcome a comprehensive federal response to the Scott report, backed up by concrete action.

## Special Issues in Disability

### AIDS

HIV/AIDS is a serious public health concern; it is also a human rights issue. Public misconceptions about the disease can result in discrimination against those who are affected or those who are perceived to be members of high-risk groups. Compounding the problem is that traditionally disadvantaged groups, notably Aboriginal people and women, are increasingly at risk. According to the Canadian AIDS Society, Aboriginal people now account for 17 per cent of all new cases of HIV infection, despite the fact they make up only four per cent of the Canadian population. In addition, studies suggest that Aboriginal people become infected at a younger age than non-

Aboriginal people, and that this situation shows no sign of abating. The Society's latest statistics also indicate that there has been a rapid increase in the percentage of women testing positive for HIV, from 10 per cent to 19.5 per cent over the last few years.

In a related matter, the Commission has been reporting since 1993 on developments concerning efforts to deal with HIV/AIDS in prisons. The rationale for our concern is straightforward: rates of infection of prisoners with HIV are more than 10 times as high as among the general population. Prison authorities have taken steps to decrease the likelihood of infection among prisoners, but have not responded fully to the many recommendations contained in the Canadian AIDS Society's 1996 final report on AIDS in prisons. Given the nature of the problem and the fact that the recommendations were consistent with those put forward internationally by the United Nations, it is difficult to understand this.

### *Drug Testing*

The development of human rights case law regarding drug testing has been founded on two decisions, one provincial and the other federal. Both provide an interesting analysis of the drug-testing issue.

In *Entrop v. Imperial Oil*, an Ontario human rights Board of Inquiry held that the pre-employment and random testing components of the Imperial Oil alcohol and drug policy were discriminatory on the basis of disability and perceived disability because test results did not

necessarily indicate impairment. The Board agreed that drug testing for some other reason, e.g., "for cause", or "post-incident" might be permissible as part of a larger process of assessing drug abuse. The Federal Court Trial Division decision in *Canadian Civil Liberties Association (CCLA) v. Toronto Dominion Bank*, a case filed under the Canadian Human Rights Act, also found the policy of testing new employees for illicit drugs to be discriminatory. Both decisions have been appealed, and we will have to await the final outcome to know with certainty how Canadian courts will deal with the issue.

In the meantime, the Commission has received several complaints that involved the trucking industry. A number of Canadian trucking firms have been required by American regulations to introduce drug testing for any driver operating in the United States. Our position is that they should not go beyond that requirement by, for example, testing drivers who operate only in Canada. The cases at hand deal with these issues. The outcomes of these investigations and the ultimate decision taken by the courts in the cases mentioned above will, we hope, establish more clearly where the law stands on this issue.



### Complaints

In 1997, the Commission completed work on 576 complaints of disability discrimination. Sixty-two cases were resolved or settled. One hundred and fourteen were referred to alternate redress mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. Four cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing. 🍁

Complaint Outcomes: 1997	
	Disability
Early resolution	16
Settled during investigation or at conciliation	46
Referred to alternate redress mechanisms	114
Referred to a tribunal	4
Not dealt with <sup>1</sup>	10
Dismissed for lack of evidence	84
No further proceedings <sup>2</sup>	30
Discontinued <sup>3</sup>	272
<b>Total</b>	<b>576</b>
<sup>1</sup> Cases which the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination or were, technically, without purpose.	
<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction or the complaints did not warrant referral to a tribunal.	
<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.	

# Aboriginal Peoples

Last year we cautioned that to ignore the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples (RCAP) would be a disservice to all Canadians. It remains our view that the RCAP Report provides a sound foundation for a durable and just relationship between Aboriginal and non-Aboriginal Canadians.

By the end of 1997, the government had not responded to the Royal Commission. However, at a public ceremony on January 7, 1998, the Minister of Indian Affairs, the Honourable Jane Stewart, committed the government to establishing a new relationship based on mutual respect and partnership with the Aboriginal peoples of Canada:

"The Royal Commission challenged us to construct relationships between Aboriginal and non-Aboriginal people characterized by mutual respect and recognition, responsibility and sharing. This is the basis of the partnership we seek. It includes Aboriginal organizations and individuals, all levels of government, the private and voluntary sectors, other interested parties and all Canadians. It implies a celebration of our diversity while

sharing a common vision. It also implies a practical and constructive working relationship ...

Today we are here to say that we have listened and we have heard. The time has come to state formally that the days of paternalism and disrespect are behind us and that we are committed to changing the nature of the relationship between Aboriginal and non-Aboriginal people in Canada."

Given the significance of the government's announcement, it would be remiss of us not to offer some comment. Overall, we find the response strong on good intentions if somewhat modest in terms of specific commitments. Nevertheless, it was a promising start at coming to terms, at long last, with the myriad problems facing the Aboriginal peoples.

The centrepiece of the January announcement was a formal Statement of Reconciliation in which the government acknowledged that the actions of successive federal governments had resulted in the "erosion of the political, economic and social systems of Aboriginal people and nations." Particular note was made of the unfortunate legacy of the federally-

sponsored residential school system. To the victims of sexual and physical abuse in these institutions, the government said “we are deeply sorry”. A \$350 million fund was set aside to assist in the healing process.

Some debate has ensued over the adequacy of the Statement of Reconciliation, but its historic significance must nonetheless be recognized. For the first time in Canadian history a federal government frankly, openly, and publicly said that the past treatment of Aboriginal peoples was wrong, acknowledged that government policies had caused pain and suffering felt to this day, and committed itself to working with Aboriginal people to build a new and better future.

---

*We are cautiously optimistic that Canada is finally on the right road to resolving an issue that for too long has tainted our reputation as a country which respects the human rights of all its citizens.*

---

Interlocutor for Métis and Non-Status Indians, have acknowledged the need to include these groups in the new relationship that the government is trying to build.

As in all such matters, the proof of the government’s commitment to starting a new and more promising chapter in Aboriginal-government relations will be in its implementation. We are cautiously optimistic that Canada is finally on the right road to resolving an issue that for too long has tainted our reputation as a country which respects the human rights of all its citizens. We hope that 1998 will prove to be a milestone year in the development of a new and more durable relationship between the Aboriginal peoples and Canadian society as a whole.

At this stage, the government’s Action Plan lacks the detail and long-term objectives called for by the Royal Commission. Perhaps more disappointing is the fact that it focuses primarily on the situation of on-reserve Status Indians. As we have noted in past Annual Reports, the social and economic problems faced by off-reserve communities are at least as severe as those existing on many reserves. Unfortunately, we still await a clear commitment by any level of government to deal with the needs of Aboriginal people in these communities. Responding to strong criticism from groups representing Aboriginal people living off reserve, Métis, and Inuit leaders, Minister Stewart and her colleague, the Honourable Ralph Goodale, the Federal

### **The Cost of Doing Nothing**

Some commentators have been preoccupied with the allegedly prohibitive cost of implementing RCAP’s recommendations and have urged the government to go slow on change. But what exactly is the “cost of doing nothing”? That provocative question was the subject of an October conference on the economics of RCAP strategy. What emerged from the conference, quite simply, is that the cost of doing nothing about the high unemployment and social problems of Aboriginal peoples is already too high and is increasing rapidly. RCAP estimated that in 1996 alone, the costs associated with lost

income and production and attempts to remedy social problems totalled \$7.5 billion. Without fundamental changes, these costs will grow year after year, as the Aboriginal population expands and more young people look for jobs in a workplace that offers them few opportunities.

Despite the Royal Commission's conclusion that an investment now will pay dividends later, many argued throughout 1997 that Canada's economic situation makes the RCAP strategy unaffordable. Interestingly enough, the Royal Bank's Chief Economist observed that "[i]f one asks whether [the] RCAP proposal is affordable, the answer must be 'yes'."

### Urban Aboriginal People: Some Serious Problems

The plight of Aboriginal people living in urban areas has historically received little attention and was not addressed in the government response to the Royal Commission. Discussion of Aboriginal issues tends to revolve around the situation of on-reserve Status Indian communities. The fact is, however, that nearly half of Canada's approximately 800,000 Aboriginal people live in towns or cities, and migration to urban areas is increasing rapidly. For example, more Aboriginal people live in Winnipeg than in the entire Northwest Territories.

*... the social and economic conditions of Aboriginal people in urban centres [are] often as bad or worse than that of those living on reserves. So, however governments at all levels have been unable or unwilling to deal effectively with their needs.*

There is clear evidence that the social and economic conditions of Aboriginal people in urban centres is often as bad as or worse than

that of those living on reserves. However, governments at all levels have been unable or unwilling to deal effectively with their needs. For its part, the federal government has generally disclaimed responsibility on the grounds that its jurisdiction extends only to reserves. On the other hand, the provinces have generally resisted assuming responsibility for what they see as a federal problem. While governments argue, Aboriginal people suffer.

Of similar concern is the persistent lack of a clear government plan or policy to deal with the particular needs of the Métis. For almost 130 years, the Métis have been the

victims of jurisdictional squabbling, with almost no willingness by government to take on the task of addressing their special needs and concerns.

It is not within our Commission's purview to comment on which arm of government should assume direct responsibility for urban Aboriginal people, the Métis and non-Status Indians. However, what we can say is that all governments should address this issue as a public policy priority of the first order. The cost of failing to act is simply too high.

## Protecting Rights

As Canada and the Aboriginal peoples embark on building new forms of self-government, what is notably lacking in virtually all the research and analysis is any serious consideration of how the rights of individual Aboriginal citizens — and especially vulnerable groups such as women, elders and people with disabilities — can best be protected within self-governing communities. There is little doubt that as Aboriginal self-government develops, individual complaints will arise. Accordingly, we feel that it is essential for citizens in self-governing Aboriginal communities to have access to effective mechanisms to redress allegations of discrimination.

The Commission continues to receive complaints regarding alleged discrimination on reserves established under the Indian Act. The numbers are relatively small, given that around 300,000 people live on reserves. Often, they deal with allegations of discrimination based on family status or sex in the allocation of housing or other services, and in employment in Indian-run governments or agencies.

In 1996, as part of a settlement resolving a series of complaints filed by the Assembly of Manitoba Chiefs with our Commission, 15 government departments agreed to take measures to improve employment opportunities for qualified Aboriginal people and to create a more representative workforce. Nineteen ninety-seven was the first year that these departments submitted reports on their progress. Unfortunately, reports show that the

representation and hiring of Aboriginal people is well below the targets set out in the agreement. This is not acceptable to the Commission or to the interests of Aboriginal people seeking employment opportunities with the federal government. We have made it clear to the Treasury Board that we expect stronger efforts on its part to live up to the commitments in the settlement agreements.

In a modest but, we hope, practical effort to improve understanding of the individual rights of Aboriginal people, the Commission has co-operated with the B.C. Human Rights Commission and the B.C. Legal Services Society during the past year in issuing a publication entitled *Human Rights, My Rights*. A video version is now being developed. The booklet, aimed primarily at Aboriginal people, outlines the various rights to which citizens are entitled and provides information on how individuals can go about ensuring that these rights are respected. A similar publication was previously issued in Manitoba, and one is being planned for Alberta.

## The Mikmaqs of Newfoundland

In October 1997, the Commission released the results of a special investigation it undertook into the situation of the Mikmaq communities of Newfoundland. The status of the Mikmaqs has been an issue since Newfoundland joined Confederation in 1949, because the Indian Act was not applied to the province's Mikmaq communities. Only one — the Miawpukek First Nation at Conne River — has been recognized as a Band under the Act. The Mikmaqs argue that the historical decision not



to acknowledge their Aboriginal status has led to their being denied a wide range of programs and services available to Indians in other provinces.

In his report to the Commission, Professor Noel Lyon found that by refusing to recognize all the Mikmaq communities in Newfoundland, the federal government had failed to fulfill its constitutional obligations. Describing the situation as “a serious question of equality rights,” Professor Lyon called upon the government to negotiate self-government agreements with the Mikmaqs.


In transmitting the report to the Minister of Indian Affairs, the Chief Commissioner urged the government to work with the Mikmaq communities in an effort to find common ground. At a meeting with the Chief Commissioner late in 1997, the Minister agreed to consider ways to establish a process of negotiation with the Mikmaq. The Commission is hopeful that this long-standing issue can be resolved, and we will monitor the situation closely.

### Unfinished Business

The question of how to establish more workable mechanisms for resolving land disputes with the government, of which the Mikmaq situation is but one of hundreds, has long been a major stumbling block in efforts to place relations between Aboriginal groups and government on a better footing. Although recent years have seen significant breakthroughs, the Indian Claims process remains cumbersome and extremely slow.

The Royal Commission on Aboriginal Peoples and this Commission have called for an independent and more evenhanded system of adjudication. The existing Indian Claims Commission (ICC), established in 1992, has done commendable work, but its mandate is limited to specific claims, which relate to existing treaties, agreements or administrative decisions. The ICC can advise and recommend, but lacks the authority to make its decisions binding. An independent review of the ICC’s work has recommended that the government establish a “permanent, independent quasi-judicial Indian Claims Resolution Commission.” In its response to RCAP, *Gathering Strength*, the government announced that it was working with the Assembly of First Nations to explore how such a commission might be structured and the kinds of authority to arbitrate or mediate that it might require. We are encouraged that in early 1998, the Minister of Indian Affairs indicated that the discussions were proceeding well, and that she hoped shortly to announce an agreement on the establishment of a new commission. With regard to comprehensive claims (those not based on existing treaties or agreements), the government has announced its willingness to work with Aboriginal, provincial and territorial partners to explore ways to improve the process.

The prospects of the Aboriginal peoples being able to make a case for land claims received a considerable boost with a landmark Supreme Court decision rendered in December. The Delgamuukw case dealt with claims to Aboriginal title over extensive areas of land claimed by the Gitksan and Wet’suwet’en

nations of northwestern British Columbia. In a unanimous decision, the Court overturned rulings by two lower courts which had rejected extensive oral testimony from Aboriginal leaders. In recognizing the special nature of Aboriginal title, the Chief Justice emphasized that reliance on traditional approaches would not serve justice, and that it was necessary to adapt the laws of evidence so that the Aboriginal perspective on their practices, customs and traditions and on their relationship with the land, are given due weight by the courts. "Let us face it, we are all here to stay," wrote the Chief Justice in urging Aboriginal nations and the government to get on with resolving claims through negotiation rather than litigation, a sentiment shared by this Commission. 

## Sexual Orientation

---

The addition of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination in 1996 was an important landmark in Canadian human rights. Its significance can be measured in part by the fact that it took nearly two decades from the time our Commission first called for this amendment to the Canadian Human Rights Act for it to become the law of the land. When the change was finally made, both public opinion and the courts seemed to be well ahead of Parliament. A National Angus Reid/Southam News poll in 1996 showed that 55 per cent of adult Canadians were in favour of same-sex spousal benefits. The Ontario Court of Appeal had already “read” sexual orientation into the Canadian Human Rights Act in 1992, as a result of a Charter challenge. With the words “sexual orientation” now in our Act, one might assume that it would be clear to everyone that discrimination on this ground is prohibited and must stop. Unfortunately, it has not been that simple.

### The Meaning of Words

The good news is that many companies in the private sector, including IBM, the Royal Bank, Bell Canada and Dow Chemical, now offer same-sex benefits for their employees. This means that gay and lesbian employees and

their partners receive benefits similar to those offered to heterosexual employees and their partners in areas such as bereavement leave, health and dental care, and relocation allowances. In 1997, the House of Commons also extended same-sex benefits to its employees and Members of Parliament.

The federal government, on the other hand, has been reluctant to take the same steps. It took a tribunal decision in 1996 (*Akerstrom and Moore*) to get the Treasury Board to issue a directive extending medical and dental benefits to same-sex partners of federal government employees. While the government accepted the payment of benefits, it has challenged the authority of the tribunal to order a change in the definition of spouse. The Federal Court is expected to hear arguments on this question in early 1998.

Eligibility for survivor benefits offered through pension plans remains the biggest stumbling block. This is because the Income Tax Act currently does not recognize plans that pay such benefits to same-sex partners. Rather than amending the Income Tax Act, the federal government is leaving the issue to the courts to decide. In order to offer these benefits to their gay and lesbian employees, however, some

companies have been prepared to set up separate schemes. For example, the Bank of Montreal, the Bank of Nova Scotia and Northern Telecom provide benefits to same-sex survivors through their general revenues, pending changes to the Income Tax Act.

In October, the Commission intervened in a court challenge brought by the Canadian Union of Public Employees (CUPE) against the pension restrictions inherent in the Income Tax Act. We did so because we believe that the nature of a relationship with another person — not sexual orientation — should determine whether he or she should be eligible for benefits usually paid to a spouse. We are awaiting the decision of the Ontario Court of Appeal in this matter.

Including sexual orientation in human rights legislation will not eliminate discrimination overnight, but at the very least it gives its victims a chance to put things right. During 1997 we were, therefore, pleased to see the addition of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination in Newfoundland's human rights code. The importance of extending this protection to all jurisdictions prompted us to intervene in the case of *Vriend v. Alberta*, which was heard by the Supreme Court of Canada in late 1997. The case involved a person who was fired because of his sexual orientation and was not able to complain to the Alberta Human Rights Commission because provincial law did not

include sexual orientation as a prohibited ground of discrimination.

The Commission was not alone in making the point that we all have a responsibility to end discrimination everywhere, whether it affects us personally or not. The Canadian Jewish Congress, another intervener in the *Vriend* case, made that point most eloquently:

---

*Including sexual orientation in human rights legislation will not eliminate discrimination overnight, but at the very least it gives its victims a chance to put things right.*

---

"If the doors that have been closed to minorities in the past are opened only partially to allow some minorities in, then those who have opened the doors have perpetuated the discrimination against those left on the outside. If Jews can not enter through those doors, shoulder to shoulder with other minorities who have suffered with them, but instead are required to leave others behind, then can Jews, in good conscience, enter at all?"

## Getting the Facts

Although the Angus Reid/Southam News poll showed that a majority of Canadians support human rights protection for gays and lesbians, less is known about the day-to-day problems faced by these groups. For this reason, the Commission supported the concept of a nationwide survey on discrimination, same-sex relationships and violence against lesbians, gay men and bisexuals in Canada. The survey will be carried out by EGALÉ (Equality for Gays and Lesbians Everywhere) during the spring

and summer of 1998. We will look with great interest at the results. In particular, we hope that the new information likely to emerge from the survey will enable employers, police and other agencies to develop effective initiatives to combat discrimination against gays and lesbians.

### Complaints

Even as the Commission is engaged in litigation to ensure that laws protect and acknowledge gays and lesbians as full members of society, we continue to receive complaints. In 1997, we completed work on 61 complaints of discrimination on the ground of sexual orientation. We were able to settle or otherwise resolve 28 cases dealing primarily with health benefits or harassment. Eleven other cases which deal with pension benefits must await the decision of the Ontario Court of Appeal in the CUPE case. 🌻

Complaint Outcomes: 1997	
	Sexual Orientation
Early resolution	7
Settled during investigation or at conciliation	21
Referred to alternate redress mechanisms	7
Referred to a tribunal	0
Not dealt with <sup>1</sup>	2
Dismissed for lack of evidence	2
No further proceedings <sup>2</sup>	10
Discontinued <sup>3</sup>	12
<b>Total</b>	<b>61</b>
<sup>1</sup> Cases which the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination or were, technically, without purpose.	
<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction or the complaints did not warrant referral to a tribunal.	
<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.	



## Age

Individuals at both ends of the age spectrum are potential victims of discrimination as a result of negative stereotyping about the young and the old. Making blanket assumptions about the ability of individuals because of their age runs counter to human rights principles. It is also poor business sense to eliminate experienced and otherwise qualified candidates from consideration simply because they have reached a certain age, or to refuse to consider someone because they are below a certain age.

### Attitudes towards Older Workers

This year, two research studies funded by Human Resources Development Canada provided some unsettling information about employers' attitudes towards older workers. In the first, the Department's employment counsellors were surveyed about the employment needs of older workers and barriers to meeting those needs. The report, *Options 45+: Human Resource Career Centres Survey*, by Underhill, Marshall and Deliencourt was released in April. The overwhelming majority (84 per cent) of counsellors surveyed felt that employers discriminate against older workers in their hiring practices. Perhaps unsurprisingly, the counsellors indicated that

individuals 60 and older have the most difficulty being hired, followed by individuals between 45 and 59 years of age.

The second study examined employers' attitudes towards older workers and workplace policies. The report, *Options 45+: A Survey of Canadian Employers*, found that approximately three of every 10 employers who responded to the survey had an age beyond which they would consider a person too old to hire. For small firms this was 57, for larger ones 59, with variations according to region and industry. This research and other studies bear out the persistence of negative attitudes towards older workers.

### Discrimination in Employment

The Commission's experience with age discrimination cases confirms that prejudice remains a factor. The majority of complaints on this ground received by the Commission during the year involved older individuals who have experienced unfounded stereotyping about their abilities. For example, a 60-year-old man applied unsuccessfully for one of a number of engineering positions with an airline company. Investigation revealed that the respondent had hired applicants who were

younger than the complainant, even though the latter was equally qualified.

A further problem confronting older workers is loss of jobs when an organization downsizes or restructures. For example, the Commission this year settled a case involving a bank teller, the oldest employee at the branch at the time of her dismissal. After her departure, the bank hired younger employees to perform duties similar to those she had been performing.

In 1997, a human rights tribunal released its decision in *Cranston et al v. Canadian Armed Forces*, another case involving loss of employment after restructuring. The case concerned a group of 26 pilots and flight attendants who were forced to take early retirement or were reassigned to non-flying positions when the government's Executive Flight Service operation was transferred from the Department of Transport to the Department of National Defence. The tribunal ruled that the complainants were victims of age discrimination. It observed that, "It is difficult to imagine [that] individuals would be told that they were not acceptable to an organization because of their gender, religion, race or sexual orientation." However, added the tribunal, the complainants "were told they were not acceptable to the CAF because they were too old." As the Chief Commissioner observed at the time of the decision, "the tribunal has made it clear that an employer cannot reorganize people out of a job because of their age."

## Mandatory Retirement

Another form of age discrimination is the requirement of some organizations that all employees retire at a predetermined age, regardless of their wishes and their ability to continue to perform their duties. One organization that retains such a requirement is the Canadian Forces. Between 1986 and 1988, a group of complaints was filed with the Canadian Human Rights Commission by members of the Canadian Forces alleging that they had been deprived of employment opportunities on the basis of age (*Martin et al v. Canadian Armed Forces*). Nine had been forced to retire, and the tenth had been told that he

would have to retire at age 40, although his term was later extended. In March 1997, the Federal Court of Appeal ruled that the mandatory retirement policy was discriminatory, concluding that individual testing was a reasonable alternative that could be used to

identify those members of the Canadian Forces who were no longer fit to serve. As a result of the Court's decision, each of the nine complainants will receive compensation for lost wages ranging from approximately \$5,000 to \$200,000.

The Commission favours repeal of the provision of the Canadian Human Rights Act which permits mandatory retirement at the "normal age of retirement for employees working in positions similar to the position of that individual." Older workers, especially those with low wages and no pension plan, need jobs as much as younger workers. Indeed,

---

... an employer cannot  
reorganize people out  
of a job because of  
their age

---

if they have experienced long periods of unemployment they may well be unable to afford to retire. Mandatory retirement also has a negative effect on women, many of whom are unable to earn sufficient pension credits, either because they entered the workforce later or left it for a number of years to care for their children. We believe that competence — not age — should be the only consideration in determining whether a worker should be forced to leave a particular position.

Complaints

In 1997, the Commission completed work on 424 complaints of age discrimination. Six cases were resolved or settled. Thirteen were referred to alternative redress mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. Three cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing. 🍁

Complaint Outcomes: 1997	
	Age
Early resolution	2
Settled during investigation or at conciliation	4
Referred to alternate redress mechanisms	13
Referred to a tribunal	3
Not dealt with <sup>1</sup>	5
Dismissed for lack of evidence	16
No further proceedings <sup>2</sup>	23
Discontinued <sup>3</sup>	358
Total	424
<sup>1</sup> Cases which the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination or were, technically, without purpose.	
<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction or the complaints did not warrant referral to a tribunal.	
<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.	

# The Work of the Commission

## HUMAN RIGHTS PROTECTION

Dealing with complaints is perhaps the role for which the Commission is best known. Every year, the Commission receives some 46,000 requests for assistance or advice. These come primarily by way of telephone and are handled by officers in the Commission's six regional offices and in Ottawa. A large number of the problems which are brought to the Commission's attention are outside its jurisdiction, and in these cases the callers are directed to other agencies, such as provincial or territorial human rights commissions, police complaints commissions or other government departments.

The complaints which the Commission retains are those dealing with matters under federal jurisdiction, and which relate to the 11 prohibited grounds of discrimination in the Canadian Human Rights Act. Usually they have to do with employment or the provision of services; a small number involve the communication of hate messages. Some complaints are initially referred to an alternate redress mechanism such as a grievance procedure or an employer's internal complaints process. Others may be resolved quickly through discussions with the parties, or discontinued if the complainant subsequently

### Number of Inquiries\* during the Last Ten Years

1997	47,200
1996	46,796
1995	36,574
1994	40,112
1993	46,292
1992	52,170
1991	52,284
1990	52,792
1989	46,623
1988	46,326

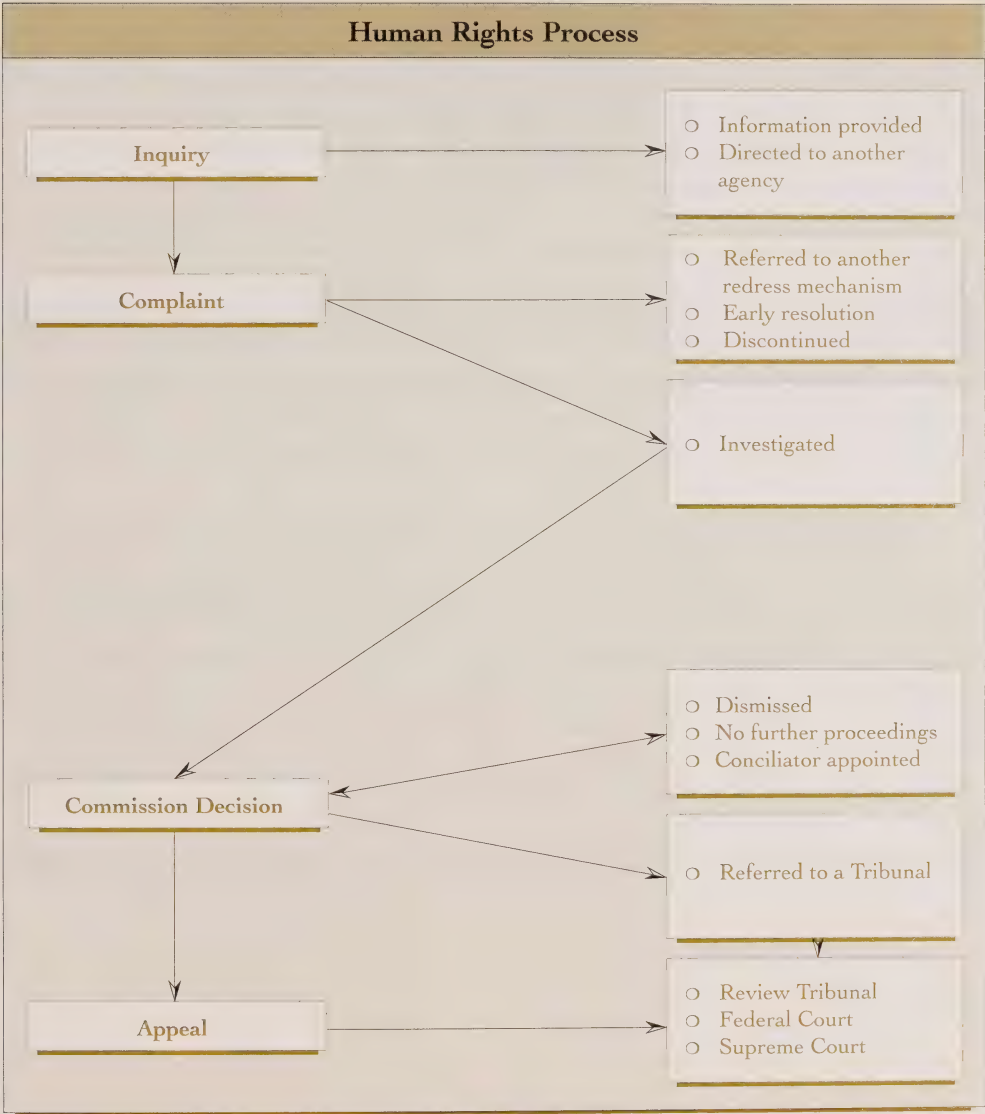
\* *An inquiry is any initial contact with the Commission by an individual, group or organization seeking information or wishing to bring a situation or concern to the Commission's attention.*

decides that he or she does not wish to pursue the matter.

The remaining complaints are investigated by staff and submitted to the Commissioners for a final decision. On occasion, a complaint will be discontinued during investigation at the complainant's request, and the file will be closed. Otherwise, the Commissioners will review the results of the investigation and,

based on the evidence, determine whether the case should go forward or be dismissed. If the evidence supports the complainant's position that there has been discrimination, the Commission will usually appoint a conciliator

to help the parties resolve the matter. If conciliation fails, the Commission will reconsider the case and, if it decides that further inquiry is warranted, will refer the complaint to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing.





## Improving the Complaint Process

Although the Commission makes every effort to deal with complaints quickly and fairly, it is sensitive to concerns that have been raised about the speed and transparency of the process. Over our 20-year existence, we have looked for ways to deliver our services more efficiently and, in recent years, to do so with fewer resources. In 1994, for example, we introduced a new approach designed to obtain core information on all complaints at the outset, enabling us to present more straightforward cases to the Commissioners in a shorter time, thereby freeing up resources for more complex cases. This initiative has resulted in a shorter processing time for most investigations, which are now normally completed within one year. More recently, the Commission took a step towards making its process more transparent by providing written reasons to the parties whenever it decides to dismiss complaints or to take no further proceedings.

## Patterns of Discrimination: Complaints Received in 1997

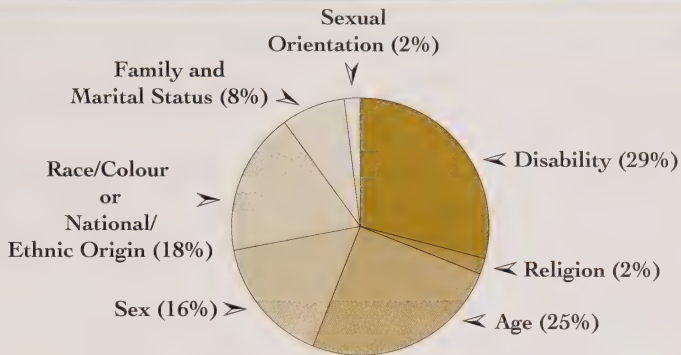
In previous annual reports, our compliance statistics included complaints that were investigated and submitted to the Commissioners for a decision, those that were resolved prior to investigation, and those that were referred to alternate forms of redress. This year, we have also included complaints which were closed prior to investigation when, after closer review, the link between the alleged act and a prohibited ground of discrimination

could not be established, or when the complainant decided not to pursue the matter further. This presents a more accurate picture of the number of complainants who contacted the Commission for help, and better reflects the work of compliance staff.

As in previous years, the grounds of discrimination most often cited continue to be disability, sex, and — taken together — race, colour and national or ethnic origin. In 1997, there was also a significant increase in the number of age-related complaints.

- ▷ Disability remained the ground of discrimination most often cited, accounting for 29 per cent of all new complaints. A number of these complaints were against employers who failed to reasonably accommodate the complainants by modifying the work environment so they could do their jobs.
- ▷ Twenty-five per cent of the complaints received cited age as the ground of discrimination, a considerable increase over the last three years. About three-quarters of these complaints dealt with mandatory retirement in the Canadian Forces, and resulted from a Federal Court ruling in March 1997 that the retirement policy was discriminatory. Nearly all of the remaining complaints involved employment-related situations such as refusal to hire, harassment in the workplace and termination of employment.

### Grounds of Discrimination



*Not Shown: Pardoned Conviction (less than 1%)*

### Number of Complaints Received by Ground of Discrimination, 1994 to 1997

Ground	1997		1996		1995		1994	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Disability	445	29	602	33	579	32	700	31
Age	375	25	140	8	130	7	209	9
Sex	250	16	405	23	420	24	551	25
Race/Colour	143	9	220	12	198	11	257	11
National/Ethnic Origin	133	9	161	9	157	9	205	9
Family/Marital Status	118	8	147	8	119	7	163	7
Sexual orientation	37	2	92	5	76	4	101	5
Religion	24	2	31	2	103	6	69	3
Pardon	2	—	1	—	1	—	6	—
<b>Total</b>	<b>1,527</b>	<b>100</b>	<b>1,799</b>	<b>100</b>	<b>1,783</b>	<b>100</b>	<b>2,261</b>	<b>100</b>

- › Taken together, complaints on the grounds of race, colour and national or ethnic origin made up 18 per cent of the Commission's caseload. The percentage of cases filed on these grounds has remained at a high level for a number of years, and is cause for concern. That the bulk of these cases relate to employment signals that there is still work to do to achieve a colour-blind workplace.
- › Discrimination based on sex made up 16 per cent of all complaints received by the Commission in 1997, and 92 per cent of these were filed by women. Most complainants alleged that they had experienced harassment, differential treatment or refusal to hire. We also continued to receive a significant number of complaints from women working in non-traditional occupations, such as bus and truck drivers, airline maintenance workers and prison guards. To address the growing

volume of sexual harassment complaints, we commissioned a study which made a number of recommendations aimed at improving the way these complaints are handled.

- › Complaints filed on the ground of sexual orientation decreased to two per cent in 1997 from five per cent in 1996. While most of these dealt with employee benefits for the partners of gay and lesbian employees, a number were filed by individuals alleging that they had been harassed because of their sexual orientation.

The number of complaints from different parts of the country has varied somewhat from year to year. Not surprisingly, however, the largest numbers continue to originate in Ontario, Quebec and British Columbia.

**Number of Complaints Received by Location, 1994 to 1997**

	1997	1996	1995	1994
Prince Edward Island	19	31	13	23
Newfoundland	20	50	135	28
Nova Scotia	121	125	90	123
New Brunswick	50	56	54	61
Quebec	202	256	235	340
Ontario	525	647	685	813
Manitoba	140	84	149	161
Saskatchewan	97	69	60	84
Alberta and Northwest Territories	88	128	84	228
British Columbia and Yukon	265	353	278	400
<b>Total</b>	<b>1,527</b>	<b>1,799</b>	<b>1,783</b>	<b>2,261</b>

Some of the complaints filed with the Commission focus on broader issues, rather than the individual circumstances of a single complainant. They can involve legislation, official regulations, or industry standards, and can include situations where there is no clear legal precedent. Examples in 1997 included complaints filed on the ground of sexual orientation which resulted in the extension of employment benefits to federal employees with same-sex partners. There were also challenges to mandatory drug testing in the trucking, rail and longshoring industries; visual acuity standards for commercial pilots; and the use of age criteria to establish eligibility for separation and early retirement packages.

### **Outcomes: Complaints Closed in 1997**

In 1997, the Commission completed work on more than 2,000 complaint files.

Some 300 complainants were referred to alternate redress mechanisms. Often this simply meant having the complainant complete a grievance or internal complaint process already under way. Complainants in these cases can return to the Commission if they are not satisfied with the results.

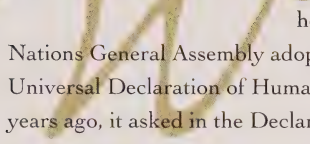
More than 200 complaints were settled. Forty-eight were settled prior to investigation and another 169 were settled in the course of investigation or after the appointment of a conciliator.

The Commissioners decided to take no further action in 368 cases. In 221 cases, the complaints were dismissed because the evidence gathered during investigation did not support the complainants' allegations. Another 147 cases were not pursued for various reasons, including requests by complainants to withdraw or abandonment or because the Commission lacked jurisdiction.

The Commission referred 24 complaints for a hearing before the Canadian Human Rights Tribunal. These were cases where the Commission felt there was sufficient evidence to warrant further examination and usually followed unsuccessful efforts at conciliation between the parties. The Tribunal has the power to make a finding of discrimination and to order remedies such as reinstatement in a job, changes to policies and financial damages. 🌟

Complaint Outcomes: 1994 to 1997				
	1997	1996	1995	1994
Early resolution	48	57	96	144
Settled during investigation or at conciliation	169	268	142	149
Referred to alternate redress mechanisms	301	327	410	488
Referred to a tribunal	24	9	54	48
Not dealt with <sup>1</sup>	28	18	18	26
Dismissed for lack of evidence	221	245	277	273
No further proceedings <sup>2</sup>	147	198	430	397
Discontinued <sup>3</sup>	1,087	989	571	986
<b>Total</b>	<b>2,025</b>	<b>2,111</b>	<b>1,998</b>	<b>2,511</b>
<sup>1</sup> Cases which the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination or were, technically, without purpose. <sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction or the complaints did not warrant referral to a tribunal. <sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.				





When the United Nations General Assembly adopted the Universal Declaration of Human Rights 50 years ago, it asked in the Declaration's preamble that every individual and every organ of society strive to promote human rights and freedoms through teaching and education.

The Canadian Human Rights Act gives the Commission responsibility for developing and delivering information programs to foster public understanding and support for human rights. But it also directs us to maintain close liaison with "similar bodies in the provinces" in order to promote common policies and practices, and to listen to suggestions and requests concerning human rights and freedoms "from any source". For our part, we have always embraced the idea that advancing human rights must be a common cause, engaging community groups, educators, employers, unions, the media and the general public.

The need to involve all of society in the task of human rights is as important as ever. But what is equally evident is the need to develop creative and strategic approaches to this task. Last year we reported that we had established a new Human Rights Promotion Branch,

which brought together headquarters communication staff and the staff of the regional offices. This reorganization has better equipped us to plan, carry out and evaluate our promotion activities. It has also enabled us to begin to build more productive relationships with other organizations — relationships that we believe will produce durable public education programs that are the result of joint endeavours.

One new initiative in 1997 was "Barrier-Free Employers", a practical Internet-based guide for employers seeking to accommodate people with disabilities in their workplaces. The guide, which can be accessed through the Commission's Web site, uses actual case studies to give employers suggestions on accommodation measures for people with specific types of disabilities. The guide's electronic format will allow us to review it in response to suggestions from employers and the community, and to update it as new information becomes available.

The "Stop the Hatred" poster and "Erasing the Hydra of Hate" Internet game (both of which were mentioned earlier in this report) are instances of productive collaboration with community groups. We also worked in

partnership with the Canadian Dyslexia Association to produce a poster and booklet aimed at increasing awareness of this much-misunderstood learning disability.

"Celebrating our progress, facing our future" was chosen as the Commission's theme to mark the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights and our own 20<sup>th</sup> anniversary. To stimulate public discussion about human rights during the anniversary year, we launched an information kit on Human Rights Day last December. This includes a list of human rights landmarks and information on how human rights are protected in Canada. We have also devoted a special page on the Commission's Web site to the anniversary year and its significance. And a notable Human Rights Day commentary on CBC Radio by Commissioner Sigmund Reiser reminded Canadians of "the need to be forever vigilant, and to fight discrimination and hatred wherever they appear."

As a key component in our promotion activities, we endeavour to involve and engage the community in the Commission's work. The hosting of a national Disability Issues Forum in May signalled a serious recommitment on the part of the Commission to elicit recommendations from those most affected and knowledgeable. Throughout the year, the Chief Commissioner also met with community organizations across the country, not only in major centres but also in more remote parts of Canada. Meetings also occurred with senior officials in the labour movement, anti-poverty groups, women's organizations and employers,

as well as other organizations with an interest in human rights.

Throughout the year, we used both mainstream and community media to make Canadians more aware of the Commission's work and human rights issues in general. We responded to some 800 media inquiries; conducted interviews and had articles published on issues ranging from sexual harassment and disability rights to employment equity and the significance of the Universal Declaration. The Commission's own magazine, *Human Rights Forum*, was a vehicle for discussing such themes as the universality of human rights principles and the relationship between the Internet and human rights.

The year 1997 also marked the beginning of the Commission's enforcement mandate under the new Employment Equity Act. To keep the public fully informed about how we are approaching our new responsibilities and to provide regular updates on progress, the Commission launched a Web page devoted to our employment equity activities. We also produced and distributed our first Employment Equity Bulletin, a publication aimed at government departments and federally-regulated employers, unions, equity practitioners and interest groups.

Efforts to promote human rights involve many in the Commission, and cover all parts of the country. Commissioners continue to serve as ambassadors for the Commission outside Ottawa, and actively participated in community events. As well, our six regional

offices — in Halifax, Montreal, Toronto, Winnipeg, Edmonton and Vancouver — continued to play a key role in human rights promotion, serving as the Commission's eyes, ears and voice outside Ottawa. Not

only did the regional offices organize and participate in community events and meet with employers and advocacy groups, they also worked to develop productive partnerships aimed at spreading the Commission's message to new constituencies.

"Stop the Hatred" and "Barrier-Free Employers" both started as regional projects that were expanded to serve a national audience. Commissioners and regional staff were also at the forefront of the Commission's efforts to mark special days on the human rights calendar, including Human Rights Day, International Women's Day, Black History Month and the International Day for the Elimination of Racial Discrimination.

To evaluate the effectiveness of our promotion materials, we completed a Publications Review which included experts in communications from outside the public sector. As a result we are consolidating our publications, and producing less costly documents using clearer language. This has freed up resources to permit us to develop new material that addresses current issues. We also intend to make use of new technologies such as the Internet in order to spread the human rights message.

If the principles enshrined in the Universal Declaration remain constant, the world in which they must be put into effect is ever-changing. The challenge for human rights

---

*The challenge for human rights agencies such as the Commission is to remain flexible and open to finding new ways to keep the spirit of human rights alive.*

---

agencies such as the Commission is to remain flexible and open to finding new ways to keep the spirit of human rights alive. One of the more critical challenges is reminding people that everyone has a stake in a society that better protects the rights of its citizens: human rights are not just something for minority groups. Another is our ability to reach a new generation for whom the days of overt and institutionalized discrimination are ancient history,

and who do not understand the need for continued vigilance in Canada. We will continue this work in 1998, as Canadians mark the 50th anniversary of the Universal Declaration. 🍁

## THE COMMISSION'S INTERNATIONAL ROLE

The Canadian Human Rights Commission has a responsibility for ensuring that equality rights are understood and respected in Canada. We are conscious, however, that human rights do not end at a nation's border. Over the years, we have received visitors from many countries interested in learning how we operate, and we regularly attend annual sittings of the United Nations Human Rights Commission where we meet with human rights commissions from different parts of the world. These occasions give us the opportunity to exchange ideas, consider new ways of doing things and support each other in our efforts to deal with human rights problems.

Dramatic changes have occurred in the world's political environment in the last decade, most notably the movement towards creating new democracies in Eastern Europe, Asia and Latin America. In this context, Canada's foreign and international aid policies increasingly emphasize supporting the development of systems of good governance — including mechanisms to help promote and protect human rights. Partly as a result of this trend, the scope of the Commission's international activities has increased significantly over the last few years.

The Commission must never lose sight of its responsibilities to Canadians, but it is increasingly clear that national human rights commissions can also play a practical role in helping to ensure that the principles contained in the Universal Declaration of Human Rights become a reality. In short, two things underpin our international work: our belief that we have an obligation to share our expertise in human rights with those wishing to create or strengthen human rights commissions in other countries, and our commitment to the principles set out in the Universal Declaration. It is important to note that we carry out this work on a commission-to-commission basis; our aim is to assist companion institutions that work directly in the human rights area, not to support particular governments.

### Working through an International Network

Today, the Commission is part of a network of national human rights institutions that operates under the umbrella of the United Nations. Our involvement in this multilateral arena is important — both to encourage the creation of effective agencies, and to develop relationships with existing commissions that might want

support in dealing with human rights issues they face in their own countries.

A highlight of 1997 was the Fourth International Workshop of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights held in Merida, Mexico in November, and attended by representatives of over 40 countries. The small Canadian team, led by the Chief Commissioner, played an active role on the Workshop's Coordinating Committee, and participated in drafting the concluding statement — The Merida Declaration. Here, the institutions represented reconfirmed their commitment to the principles set out in the Universal Declaration of Human Rights and the Vienna Declaration, and identified steps to be pursued in order to give meaning to these principles.

### Our Bilateral Activities

The year was also a busy and fruitful one with respect to the Commission's direct co-operation with individual countries.

#### *A Co-operative Program with the Indian Commission*

In 1997, the Canadian Human Rights Commission began to implement an agreement that it had signed in 1996 with the National Human Rights Commission of India, and which was subsequently funded by the Canadian International Development Agency.

In the first year of the agreement (1997), the Canadian and Ontario Human Rights

---

*... our aim is to assist  
companion  
institutions that work  
directly in the human  
rights area, not to  
support particular  
governments.*

---

Commissions organized an internship for two senior staff members of the Indian National Commission, enabling them to observe at first hand how Commissions in Canada approach public education and the handling of complaints. While here, our Indian guests also worked on the development of a draft outline for a human rights course for human rights workers in India. The group

will continue to develop the course, and a pilot training session is planned for 1998.

#### *A Program with the Indonesian Commission*

In 1997, the Commission — in partnership with the Commission québécoise des droits de la personne et des droits de la jeunesse, the Canadian Human Rights Foundation and the University of Ottawa Human Rights Research and Education Centre — completed a number of initiatives that had begun in 1996. These included establishing human rights documentation centres at the Indonesian Commission and at two universities, and organizing a human rights education workshop. The latter event brought together representatives from a cross-section of Indonesian society, and resulted in agreement on a two-year plan of action aimed at developing a human rights education system and raising public awareness of human rights.

These efforts and others encouraged both Commissions to negotiate the loan of a senior



CHRC employee who will advise the Indonesian Commission on a full range of management issues, including the development of a system for managing complaints. Both the Chief Commissioner and Commissioner Sigmund Reiser attended human rights workshops held in Indonesia during the year.

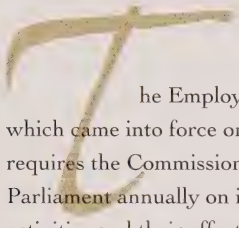
### *Other Bilateral Activities*

In 1997, the Commission agreed on a future exchange program with the National Human Rights Commission of Mexico. This was designed to expand the Mexican Commission's capacity to deal with issues of concern to people with disabilities, including those with HIV/AIDS. We are also considering proposals from the South African Human Rights Commission for possible collaboration.

Throughout 1997, we continued to receive requests from abroad for information, advice and assistance. We are often asked to visit countries to meet with government and other officials to explain what we do, why we think our work is important and whether a similar institution might work in their country. The Commission's Secretary General, for example, took part in an international conference held in Bangladesh to examine the possibilities of creating a human rights commission in that country. More often the Commission meets with visiting delegations here in Canada. Visitors during the past year have included representatives of the Constitutional Court of the Federation of Russia, the Chairperson of the Equal Opportunities Commission of Hong Kong, and a delegation from the Parliament of Cuba.

Clearly, 1997 was a busy year internationally and this trend does not appear to be changing. In fact, keeping up with the demand has become increasingly difficult. However, while it is not always easy to measure the immediate impact of our international work, we believe that in carrying it out we are, in some small measure, helping to improve the human rights situation worldwide. We will, therefore, continue to do our part to the extent that we are able, bearing in mind our other responsibilities. 🍁

# Employment Equity



The Employment Equity Act, which came into force on October 24, 1996, requires the Commission to report to Parliament annually on its employment equity activities and their effectiveness. Since the Commission's new mandate for ensuring compliance with the Act commenced only one year after the Act's coming into force, it is clearly too early to pronounce on the impact of the law. Nonetheless, this is a good opportunity for the Commission to review the past, reflect on the present and express our hopes for the future.

## Reviewing the Past

A little more than 10 years ago, Parliament passed this country's first Employment Equity Act. The Commission, in its annual report at the time, commented on the new statute in this way: "There are important human rights principles and public hopes tied up in the promises embodied in the new law. It seems to us important that the Commission, at least, should take these principles at their face value and encourage their application by every means within its power. If the legislative scheme should fall short, it will not be because we did not give it our best shot." That is where we stood: we were heartened by this first

legislative step towards achieving a representative workforce.

However, problems soon materialized which would be difficult to surmount. Several issues underscored the need for stronger legislation:

- Employers were required to identify discriminatory barriers and formulate employment equity plans with goals and timetables to redress inequities. But they were neither required to disclose them to an investigative body nor make them available for public scrutiny. Instead, they were required to file numerical reports showing stock and flow data on their workforces. No one really knew for certain how committed employers were, or how much fundamental change the data represented.
- Although the federal public service had its own employment equity strategy, it was excluded from the more stringent statutory requirements of the legislation, an anomaly which we argued needed to be corrected.
- As the Act was silent on the issue of enforcement, the Commission's involvement focused primarily on

persuading employers to co-operate in joint employment equity reviews or investigating complaints filed on the basis of employer reports on representation.

Critics soon termed the law a “paper tiger”, and advocated stronger legislation with mandatory enforcement mechanisms and appropriate sanctions. The outcome? Canadians were left with an unsatisfactory process which yielded limited results.

Ten years later, we are heralding the introduction of important changes. The new Act is significantly stronger than its predecessor. While not a perfect law, we believe it provides a solid foundation for improving the situation of traditionally disadvantaged groups in our workforce.

## Thoughts on the Present

### *The New Act*

The Act’s stated purpose remains unaltered: to achieve equality in the workplace so that no qualified person is denied employment opportunities, and to correct the conditions of disadvantage in employment experienced by women, visible minorities, Aboriginal people and persons with disabilities. However, in addition to applying to companies and Crown corporations in the federal sector, the Act now covers federal departments and agencies. It also confers upon the Canadian Human Rights Commission authority to audit the performance of all employers under the Act’s jurisdiction in order to ascertain whether they are complying

with the legislation, and to require action when they fail to do so.

### *The Workforce*

Close to one million workers are covered by the new Act. The number of employers will vary from year to year, but the Act applies to some 330 federally-regulated private sector organizations and Crown corporations with just under 600,000 employees, and to some 80 federal departments and agencies with over 300,000 employees. The Treasury Board is the employer for 64 of these federal bodies, representing some 186,000 employees.

### *The Obligations*

The new Act establishes the same core obligations for developing and implementing employment equity programs as were found in the original legislation. But it bolsters these obligations with a forceful compliance monitoring process. Employers are required to analyze their workforce, review their systems, identify barriers and implement corrective action plans to ensure that they make reasonable progress in dealing with areas of under-representation. They must implement employment equity within a consultative and collaborative framework involving employee representatives and union bargaining agents. As in the past, they are required to submit annual reports to Human Resources Development Canada on the status of the four designated groups in their workforce. And they must open their doors to compliance officers from the Canadian Human Rights Commission who will audit their performance.

### *The Commission's Enforcement Role*

In defining the Commission's enforcement role, the Act emphasizes that cases of non-compliance should initially be resolved through persuasion and negotiation, leaving recourse to directions and tribunals as a matter of last resort. Constructive co-operation with all parties, including employers, unions and various concerned groups, is the foundation on which the compliance approach is built. At the same time, the message sent by Parliament is clear: equity in the workplace must be achieved.

### *Some Sacred Ground*

There are continuing myths and falsehoods which should be laid to rest. Requiring quotas ... removing seniority rights ... hiring unqualified people ... imposing undue hardship ... these are all controversial points which are brandished by critics who do not accept or fail to understand the Canadian concept of employment equity.

Not only does the new Act expressly prohibit a tribunal from requiring or ordering quotas, it goes one step further by clearly articulating what quotas are: "a requirement to hire or promote a fixed and arbitrary number of persons during a given period."

On the issue of seniority, the Act specifies that seniority rights related to layoffs and recalls are not considered barriers, and that no direction or order can require that these rights be changed. Rather, employers are required to examine the implications of seniority for the

designated groups and to work voluntarily with their unions to find ways of reducing any adverse impact.

The Act also explicitly says that employers are not expected to put in place measures which would create undue hardship for the organization. Nor can they be required to hire and promote unqualified persons, to set aside the merit principle, or to create new positions in order to achieve representation.

### *Continuing Caveats*

We mentioned earlier that the Act was not perfect. While we firmly believe that the Commission's new mandate to undertake compliance audits constitutes an important advance, it is still necessary to register some concerns.

First, consequential amendments to the Canadian Human Rights Act mean that a potential complainant may not use the extensive data on representation, hirings, promotions and terminations submitted by employers as the basis for filing a complaint of discrimination. The Commission continues to hold the view that this restriction unduly curtails the rights of Canadians to seek action where they believe employment discrimination is present.

Secondly, and equally unfortunate in our view, is the provision restricting the powers of redress available to a tribunal established under the Canadian Human Rights Act which finds a pattern of discrimination. Although current decisions remain enforceable, future

tribunals will not be able to prescribe hiring and promotion goals or require a plan of action to remedy the effects of past discrimination for employers covered by the Act.

Finally, the government has yet to pass the necessary Orders in Council to bring the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police under the Act's jurisdiction. Further delays in this respect are difficult to justify.

### *Charting a New Course*

#### *Defining Our Mandate*

Defining the Commission's response to our expanded mandate has been challenging but rewarding. Over an 18-month period, we consulted extensively with employers, federal departments and agencies, advocacy groups and labour unions. Our objective was to identify audit issues and formulate an approach which would be sufficiently flexible to take into account the diversity of employer organizations while enabling the Commission to achieve tangible results.

We also held seminars, workshops and conferences in different regions of the country with the objective of increasing awareness and acceptance of employment equity among employers. This exercise also enabled the Commission to establish a close partnership with Human Resources Development Canada in support of our respective mandates.

#### *Testing Our Approach*

As part of the learning process over the past year, the Commission undertook a series of pilot compliance audits with organizations in the public and private sectors. These allowed the Commission to test its audit approaches while enabling organizations to receive early feedback on how their employment equity strategies fitted with the requirements of the new legislation. An evaluation of this exercise resulted in a series of recommendations which enabled us to fine tune our procedures to ensure that they were adaptable to the highly diversified field of employers.

#### *Finally, the Public Service*

Much of our preparation has focused on co-operative work with the Treasury Board and the Public Service Commission to facilitate introduction of the new legislative regime within the federal public service. A Memorandum of Understanding between the Treasury Board Secretariat and the CHRC, covering such matters as the provision of data, should assist the Commission in carrying out its compliance mandate. Employment equity is certainly not new to federal departments and agencies. Some 15 years ago, the Treasury Board made employment equity, including most of the obligations established by the current legislation, a requirement for public service managers. These obligations were given a statutory base through amendments to the Financial Administration Act in 1993.

Results of past employment equity programs in the federal public sector have thus far been



uneven and progress unquestionably slow. This is especially true for visible minorities and persons with disabilities, who remain the most severely under-represented groups. However, major workforce reductions appear to be coming to an end and several initiatives are now under way which we hope will lead to improvement. It is the Commission's view that the public service must do more than keep pace with the private sector: it must be a leader in ensuring equity in the workplace. This requires senior managers to adopt employment equity as a fundamental business strategy, and not simply as an add-on.

### **The Numbers and Where Things Stand**

For the 10<sup>th</sup> consecutive year, private sector employers and Crown corporations have filed detailed reports on the representation, hiring, promotion and termination of designated group members in their workforces. The most recent reporting year was 1996. The reports included data from some 330 employers in the communications, transportation, banking and "other" sectors. Similarly, the Treasury Board provided data for the 64 departments and agencies for which it is the employer.

Continuing a previous trend, the public and private sector workforces showed an overall decrease in numbers. Nonetheless, employers had many opportunities to hire members of the four designated groups. In the private sector, we saw more than 55,000 new openings. In the public sector, there were close to 14,000. Unfortunately, these opportunities did not result in significant gains in the representation of designated groups. As was the case in earlier

years, progress has been slow with decidedly uneven results among the groups and sectors.

The following section will briefly examine the results obtained in both the private and public sectors for each of the four designated groups during the decade from 1987 to 1996.

### ***Women***

***In the Private Sector:*** The representation of women in the private sector has increased steadily over the past 10 years, rising from slightly more than 41 per cent in 1987 to just under 45 per cent in 1996, very close to their 45.9 per cent availability. Nevertheless, women's share of hiring has decreased during the last three years, remaining just below 40 per cent. While the consolidated representation of women appears strong, wide variations remain among industrial sectors from a low of 22 per cent in transportation to a high of 75 per cent in banking.

Recent studies from the International Labour Organization and the Conference Board of Canada indicate that women are still largely excluded from senior management and top-level professional positions in both the private and public sectors. However, new data indicate that women in the federally-regulated workforce are beginning to break through the glass ceiling. In both banking and communications, women now hold almost 17 per cent of the top 3,200 executive positions, up from three per cent in banking and six per cent in communications a decade ago, although still below their 25 per cent availability. While women have made inroads into many

non-traditional occupations, their representation remains much lower than expected. This is largely the result of hiring shares which were consistently below availability.

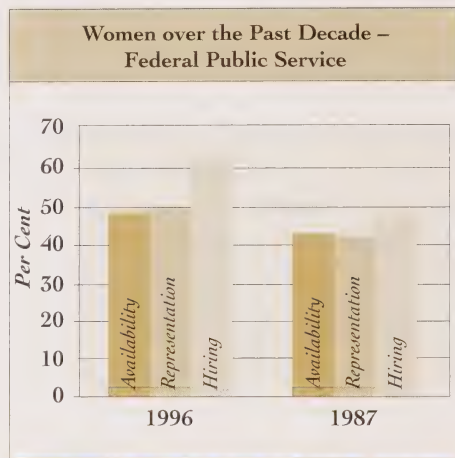


*In the Public Sector:* Women now constitute 49.5 per cent of the public service, an increase from a level of 42 per cent during the decade, and above their overall availability of 47.3 per cent. In 1996/97, women’s share of hirings was high at 63 per cent. This good news is tempered by the fact that 72 per cent of women hired went into clerical positions, compared to 24 per cent of men. Moreover, only seven per cent of women who were hired obtained permanent positions, compared to 15 per cent of men.

Women now constitute 23 per cent of Executives. With women accounting for 31 per cent of Professionals and just over 50 per cent of Administrative and Foreign Service workers, an expanding pool of qualified

women is available to step into executive positions.

The representation of women varies widely among departments. In organizations with 200 or more employees, it is highest among the civilian staff of the RCMP where representation is at 83 per cent, and lowest in Fisheries and Oceans where it is at 26 per cent. In total, 11 departments have lower than 40 per cent representation.



### Visible Minorities

*In the Private Sector:* At 9.2 per cent, the representation of visible minorities slightly exceeded their 9.1 per cent availability. As with women, however, progress has been unevenly distributed across the four industrial sectors. Again, the banking industry led the way by reaching 14 per cent overall representation in 1996. The communications and “other” sectors also made progress, and are close to reaching national availability. Transportation continues

to lag behind, having attained only 4.8 per cent representation.

Notwithstanding the gross figures, however, visible minorities remain under-represented in many regions, including those where they have a large population from which to draw. In addition, they remain marginally, or more seriously under-represented in six of the 12 occupational groups, including senior management positions where they hold only three per cent of the jobs.



**In the Public Sector:** Visible minorities have not fared well in the public service. There were two important occurrences this year which highlighted the difficulties surrounding visible minority representation in this sector.

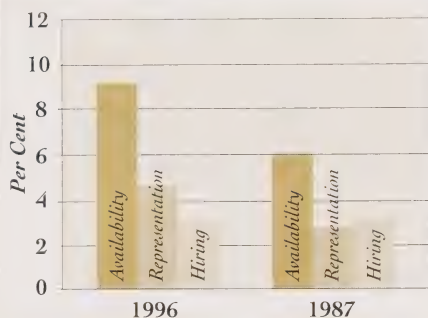
The first involved the report we commissioned entitled *Visible Minorities and the Public Service of Canada*, which examined the perceptions of visible minority employees in 14 departments and highlighted factors contributing to their

low representation. This was followed by a landmark human rights tribunal decision upholding a complaint by the National Capital Alliance on Race Relations against Health Canada. The tribunal found the department had discriminated against visible minorities in the appointment of executives and ordered a wide-ranging program to rectify the effects of this exclusion.

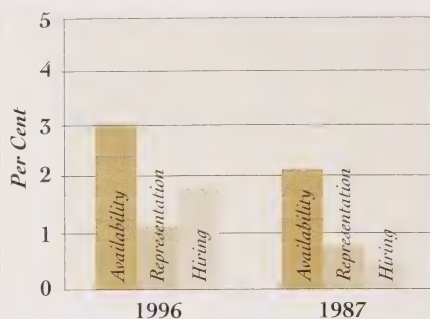
Although the representation of visible minorities in the public service has slowly increased from 2.7 per cent to 4.7 per cent over the last 10 years, this level remains very low. In only two departments with more than 200 employees, notably Citizenship and Immigration Canada and the Immigration and Refugee Board, was availability met. Of the total of 41 departments in this category, 20 had a representation which remained at less than half the nine per cent availability, including the Treasury Board Secretariat at 3.9 per cent and the Privy Council Office at 2.2 per cent.

In contrast to the private sector, the share of recruitment of visible minorities by the government has remained consistently below availability. In 1996/97 the group obtained 3.1 per cent of all hiring opportunities, or about one-third of the expected levels. It is particularly discouraging to note that this share represents a 10 per cent decline from the year before. The limited progress that did occur appears to be attributable to increased self-identification, combined with the fact that visible minorities were less likely to leave employment than were members of the public service as a whole.

Visible Minorities over the Past Decade –  
Federal Public Service



Aboriginal Peoples over the Past Decade –  
Private Employers and Crown Corporations



### Aboriginal Peoples

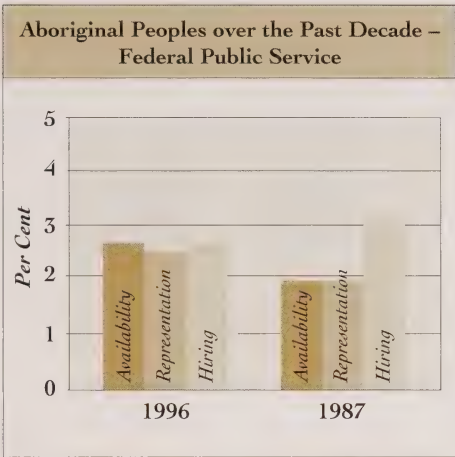
*In the Private Sector:* Since the Commission began reporting on progress under the original Employment Equity Act, one conclusion has been an unfortunate yearly feature: the progress of Aboriginal people remains unacceptably slow.

During the past decade, Aboriginal people's representation increased from 0.7 per cent to 1.2 per cent, and remained well below their three per cent availability. These poor results are primarily attributable to insufficient hirings. In 1996, the group's share of hiring was only 1.7 per cent, down somewhat from the previous year, and well below availability. In addition, Aboriginal people experienced disproportionately high termination rates in three of the four sectors. These dismal results will warrant special attention as the Commission undertakes its new compliance audit mandate.

*In the Public Sector:* The representation of Aboriginal people increased from 1.8 per cent in 1987 to 2.4 per cent 10 years later, marginally below their availability of 2.6 per cent for the public service. This being said, 15 per cent of all Aboriginal people worked for Indian Affairs and Northern Development Canada. Without this department, the representation in the federal public service would fall to 2.1 per cent. Of the 41 departments with 200 or more employees, 12 met overall availability, while the rest ranged primarily between one per cent and two per cent.

Despite continuing under-representation in three of the six occupational categories, 1996/97 saw one hopeful sign — Aboriginal people were by and large hired at availability. Equally encouraging, and contrary to historical trends, they did not have disproportionately high termination rates. With the new Act, it will be crucial for the public service to consolidate gains by ensuring that all

departments and agencies are making full use of Aboriginal people and that the group enjoys increased representation in management and more highly skilled jobs.



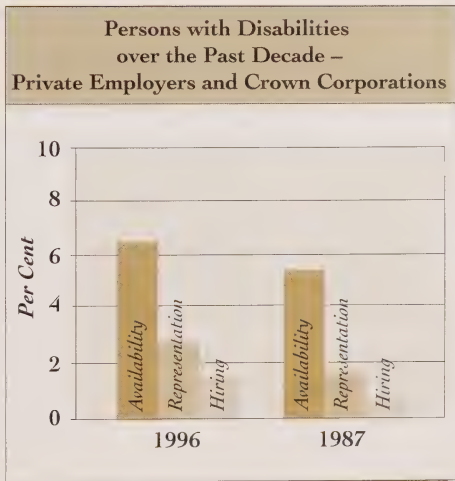
*Persons with Disabilities*

**In the Private Sector:** Persons with disabilities in Canada share a common characteristic with Aboriginal people. After 10 years of being regulated by the Employment Equity Act, they remain largely absent from private and Crown corporation workforces.

In the private sector the share of employment for persons with disabilities increased from 1.6 per cent to 2.7 per cent during the decade but showed no advance from 1995 to 1996. Viewed in the context of a labour force availability of 6.5 per cent, the group remains severely under-represented. This is hardly surprising, given that their share of hirings has never exceeded 1.7 per cent over the decade. While some limited increase in representation of persons

with disabilities occurred in all occupational groups, representation in managerial and professional categories actually declined in 1996 when compared to the previous year.

This pattern of under-representation is consistent across industrial sectors. Banking saw a rise to a four per cent representation rate in 1989 from two per cent the previous year. However, much of this progress was probably attributable to the use of an overly broad definition of disability. The fact that representation declined to 3.7 per cent by 1996 may in turn be a function of definitions being brought into line. The communications sector also reported a marginal decline in 1996 to 2.5 per cent, while transportation and the “other” sector remained unchanged at 1.6 per cent and 2.9 per cent respectively. On the positive side, persons with disabilities did not experience a disproportionately high level of termination. In each industrial sector, the rates were in line with those of other workers.



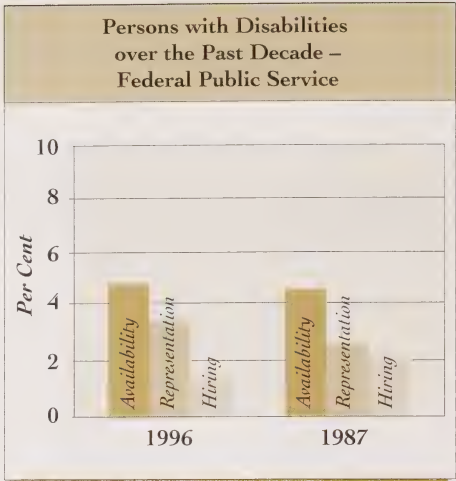


*In the Public Sector:* Bluntly put, an increase in the representation of persons with disabilities in the past decade from 2.6 per cent to 3.3 per cent is a less than sterling performance, and a long way below the Treasury Board's own conservative availability estimate of 4.8 per cent.

Under-representation persisted across all occupational categories and most departments and agencies. Out of the 41 departments with 200 or more employees, only 10 met availability. Some key organizations, notably Human Resources Development Canada, Citizenship and Immigration Canada and the RCMP (Civilian Staff) reported representation at or close to six per cent. Others, including Revenue Canada, Correctional Service Canada, and Foreign Affairs and International Trade, reported 2.5 per cent or less.

The most significant problem still facing persons with disabilities is a lack of hiring and promotion opportunities. Their shares of hiring fell to only 1.4 per cent, well below expectations across all occupational categories. Conversely, retention was not a problem, as persons with disabilities were less likely to leave employment in 1996/97 than other public servants.

As we have suggested earlier, 15 years of employment equity in the federal public service attest to the urgent need for a concerted strategy if this group is to be represented across all departments and agencies.



### Speeding Up the Rate of Progress

#### *The First Five Years*

In the past, several commentators, including the Conference Board of Canada, stated that had it not been for the Employment Equity Act of 1986, employers would not have subscribed to the concept of employment equity. By and large, the majority of employers indicated that the Act served as a major impetus towards getting them started on the exercise. As we have noted already, however, while employers have been reporting on the status of designated groups within their workforce for the past decade, only limited progress has resulted. Voluntary reviews undertaken by the Commission revealed that most employers had not complied with the Act's requirements to conduct a workforce analysis, and, where necessary, review their employment systems and implement corrective planning.

The Commission hopes to initiate a compliance audit of all employers covered by the new Employment Equity Act within an initial five-year cycle. As former Minister of Labour, Alfonso Gagliano recently observed: "The possibility of lowering the threshold for federally-mandated employment equity to something less than 100 employees has been seriously considered. However, given that such a move would substantially increase the number of employers to be audited without significantly enlarging the workforce covered, the consensus to date has been that a more targeted, strategic approach is preferable. The Act's focus on larger employers ensures that verification resources are put to the most efficient use possible, and encourages the country's highest-profile employers — those who set human resources trends — to serve as examples for others."

While aiming for comprehensive coverage, the Commission will also strive to emphasize actions to help the most disadvantaged groups. In time this could include targeting industrial sectors experiencing the most significant problems or concentrating on areas of the economy where growth is projected and employment opportunities are likely to be greatest.

### *Audits: The Cornerstone of Our Compliance Strategy*

The Commission's authority to undertake employment equity audits dates only from October 24, since which time we have initiated 45 audits. Because the program is in its infancy, it is premature to assess progress made

by employers towards creating equitable workforces. As audits advance, we will gather qualitative information as well as quantitative data. We also hope to document employers' best practices and acknowledge successes.

However, we are seeing early signs of common problems. While the majority of employers are demonstrating good will and a positive attitude towards compliance reviews, it appears at this early stage that very few will be found to be in full compliance.

What are the most common problems?

*First, the Workforce Survey:* The workforce survey is a crucial first step in building an employment equity program. The audits to date point to two main concerns. First, some employers are simply mailing questionnaires without an appropriate communication strategy, resulting in a very low response rate. Secondly, certain employers are asking only designated group members to respond to the survey rather than the workforce as a whole, giving management no adequate measure by which to gauge the rate of return.

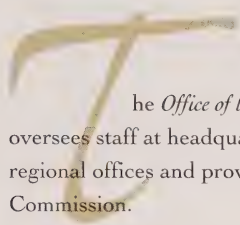
The Commission encourages employers to aim for at least an 80 per cent return rate on their survey questionnaire to ensure a solid foundation for their program. Of course, there may be instances such as widely scattered workforces where this rate may be difficult to achieve. The Commission will take into account such circumstances when assessing an employer's efforts in this respect.

*Second, the Systems Review:* It is not uncommon for employers to have elaborated an employment equity plan with goals and timetables, but to have done so without investigating the reasons for under-representation. A systems review is a crucial step. Without it, barriers to the full employment of designated groups remain unidentified. To put it another way, if barriers are not known, they cannot be removed. If they cannot be removed, goals cannot be achieved. Employers who have not conducted a thorough systems review based on a sound analysis of their current workforce may well expend considerable effort, but their activities will not be focused and their programs may yield only limited results.

### Hopes for the Future

As the number of employers with comprehensive employment equity programs increases, we hope to see a concurrent reduction of systemic barriers. Over time, this should lead to a significant improvement in the representation of designated groups and achievement of the law's objective of equitable participation by all groups in the federal workforce. This will require a firm commitment by employers, clear accountability from senior management, the dedication of appropriate resources, the integration of employment equity into an organization's business plan, and a good measure of co-operation and understanding all around. 🍁

## Commission Structure and Financial Statement



*The Office of the Secretary General* oversees staff at headquarters and in the regional offices and provides support to the Commission.

The *Executive Secretariat* provides administrative services to the executive offices, including co-ordinating Commission meetings, supporting the Senior Management Committee, managing executive correspondence, and preparing briefing materials. It is also responsible for access to information and privacy.

The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before tribunals, review tribunals and the courts.

The *Anti-Discrimination Programs Branch* is responsible for the investigation and conciliation of complaints, including pay equity complaints, as well as the monitoring of employment equity settlements. The Branch also provides a quality assurance function for cases presented to the Commission, trains staff involved in anti-discrimination activities, and establishes performance standards and operational policies.

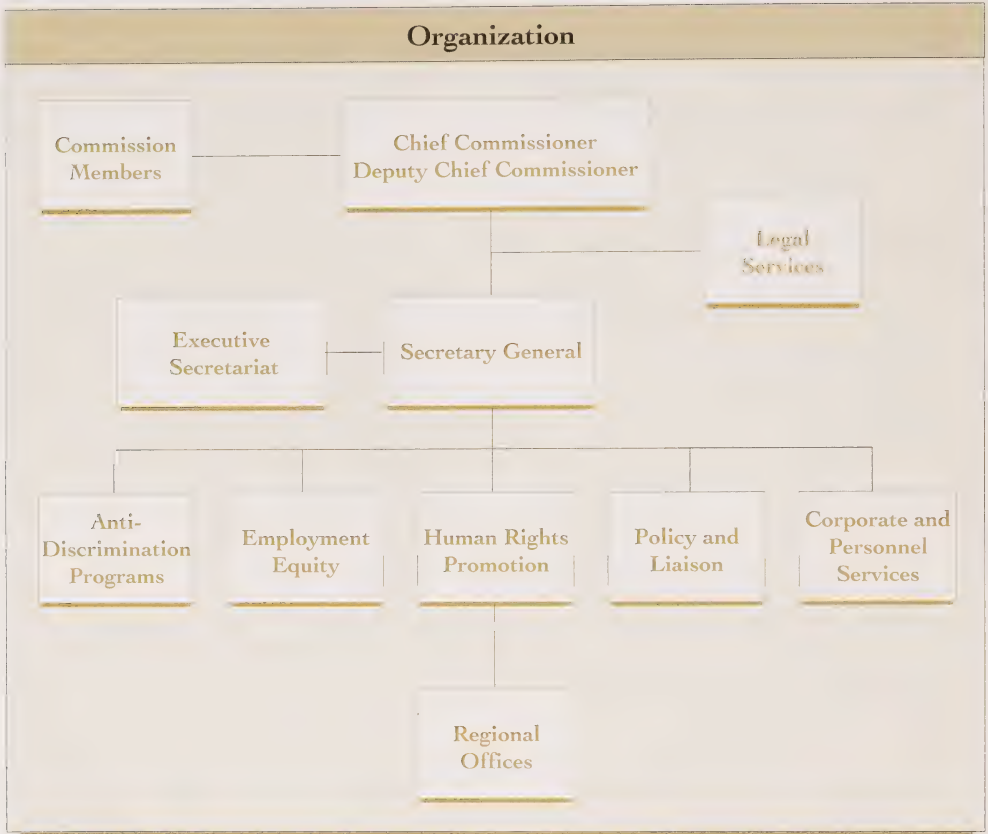
The *Employment Equity Branch* is responsible for undertaking audits of federally-regulated employers, including the federal public service, to ensure compliance with the Employment Equity Act.

The *Policy and Liaison Branch* monitors human rights issues of interest to the Commission, conducts research, provides policy analyses to support the work of Commissioners and staff, and co-ordinates international liaison activities.

The *Human Rights Promotion Branch*, which includes staff at headquarters and in the Commission's six regional offices, fosters public understanding of the Canadian Human Rights Act and human rights issues. The Branch is responsible for information programs, contact with the media, and activities in the community, as well as editorial services.

The *Corporate and Personnel Services Branch* provides headquarters and regional operations with support services in assets management, facilities management, finance, telecommunications, informatics, security, information management and library services. It is also responsible for strategic planning and human resources management. 🌟

## Organization





## Financial Statement

### Statement of Expenditures, by Branch, for the period of January 1, 1997 to December 31, 1997

#### *Branch*

Executive Offices	\$1,365,892
Legal Services	1,586,770
Anti-Discrimination Programs	3,825,077
Employment Equity	1,331,996
Human Rights Promotion*	3,372,210
Policy and Liaison	644,659
Corporate and Personnel Services	3,293,648

<i>Total</i>	<b>\$15,420,252</b>
--------------	---------------------

\* includes 6 regional offices representing \$1,615,201







Rapport financier	
Dépenses par centre de coût, pour la période du 1 <sup>er</sup> janvier au 31 décembre 1997	
<i>Centre de coût</i>	
Bureaux de la direction	1 365 892 \$
Services juridiques	1 586 770 \$
Programmes d'antidiscrimination	3 825 077 \$
Équité en matière d'emploi	1 331 996 \$
Promotion des droits de la personne*	3 372 210 \$
Politiques et liaison	644 659 \$
Services de gestion et du personnel	3 293 648 \$
<b>Total</b>	<b>15 420 252 \$</b>
* y compris 6 bureaux régionaux, dont les dépenses se chiffrent à 1 615 201 \$	

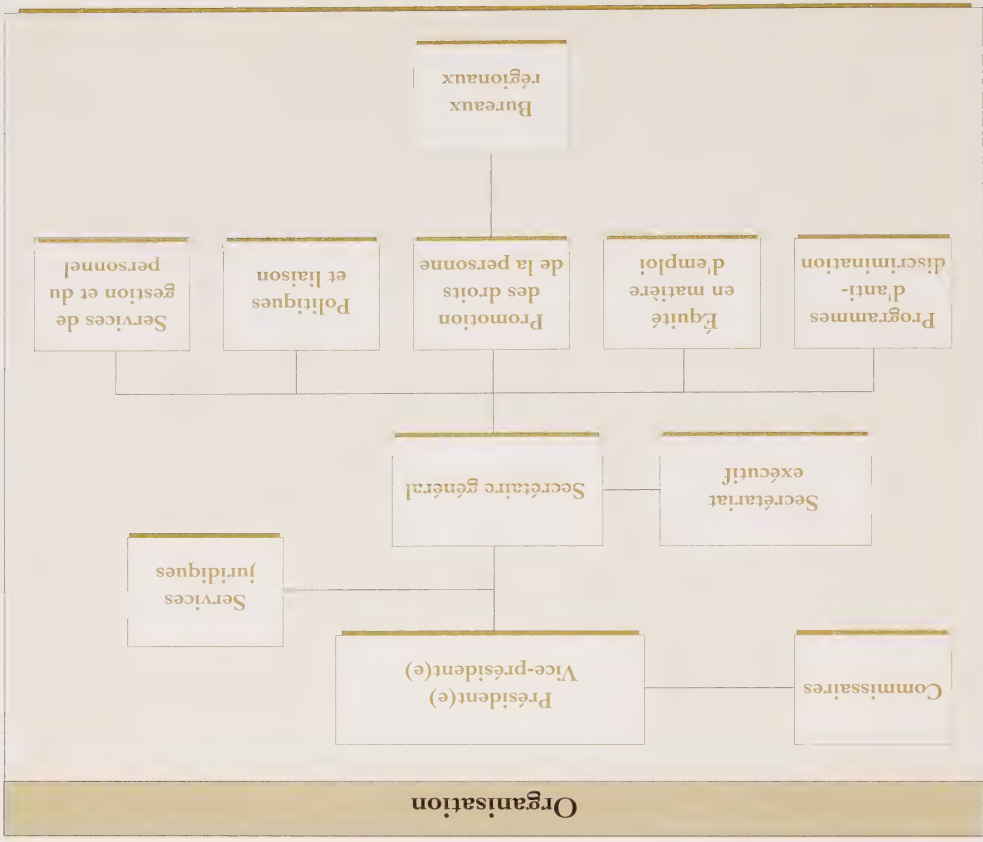


médias, des activités dans la collectivité de même que des services de rédaction-révision.

*La Direction des services de gestion et du personnel* fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : gestion des biens et des installations, finances, télécommunications, services informatiques, sécurité, gestion de l'information et services de bibliothèque. En outre, elle est responsable de la planification stratégique et de la gestion des ressources humaines.



## Organisation



# Structure de la Commission et rapport financier

e cabinet du secrétaire général dirige les activités du personnel à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux et fournit des services de soutien à la Commission.

Le *secrétariat exécutif* fournit aux bureaux de la direction des services administratifs, y compris la coordination des réunions de la Commission, les services de soutien au Comité de la haute direction, la gestion de la correspondance de la haute direction et la préparation de documents d'information. Il s'occupe aussi des questions d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels.

La *Direction des services juridiques* fournit des conseils juridiques à la présidence, aux commissaires et au personnel. Ses avocats représentent aussi la Commission dans les affaires portées devant les tribunaux des droits de la personne, les tribunaux d'appel et les tribunaux judiciaires.

La *Direction générale des programmes d'antidiscrimination* est responsable des enquêtes à mener sur les plaintes, y compris celles qui touchent la parité salariale, ainsi que des services de conciliation et de surveillance des règlements sur l'équité en matière d'emploi.

La Direction générale s'occupe aussi de l'assurance de la qualité pour ce qui a trait aux dossiers soumis à la Commission; elle forme le personnel qui participe aux activités de lutte contre la discrimination et établit des normes de performance et des politiques de fonctionnement.

La *Direction de l'équité en matière d'emploi* est responsable de la tenue de vérifications auprès des employeurs assujettis à la loi fédérale, dont la fonction publique, pour s'assurer de la conformité aux dispositions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

La *Direction des politiques et de la liaison* suit l'évolution des questions en matière de droits de la personne qui intéressent la Commission, fait des recherches sur les questions de politique à l'appui du travail des commissaires et du personnel et coordonne les activités de liaison internationale.

La *Direction générale de la promotion des droits de la personne*, qui compte six bureaux régionaux, travaille à mieux faire connaître au public la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les questions liées aux droits de la personne. Elle est responsable des programmes de sensibilisation publique, des contacts avec les

font ressortir deux principales préoccupations. Premièrement, certains employeurs se contentent de poster des questionnaires sans même prévoir une stratégie de communication appropriée, ce qui résulte en un taux de réponse très faible. Deuxièmement, certains employeurs demandent uniquement aux membres des groupes désignés de répondre aux questionnaires plutôt qu'à l'ensemble des membres de leur effectif, ce qui ne fournit pas à la direction de mesure adéquate pour jauger le taux de réponse obtenu.

La Commission encourage les employeurs à viser un minimum de 80 p. 100 de réponses à leurs questionnaires comme point de repère qui leur permette d'établir une base solide à leur programme. Bien sûr, il se peut que dans certains cas il soit difficile d'atteindre ce taux, comme par exemple lorsque les membres de l'effectif sont dispersés sur une grande distance. La Commission tiendra compte des différents contextes lorsqu'elle évaluera les efforts des employeurs à cet égard.

### *Au stade de l'examen des pratiques d'emploi :*

Il n'est pas rare, comme nous le soulignons précédemment, que des employeurs aient élaboré un plan d'équité en matière d'emploi assorti d'objectifs et de calendriers sans avoir étudié au préalable les raisons pour lesquelles il y a sous-représentation dans leur organisme. Aussi l'examen des systèmes d'emploi représente-t-il une étape cruciale du processus. Si l'on escamote cette étape, les obstacles au plein emploi des membres des groupes désignés demeureront obscurs. Autrement dit, si l'on ne sait pas quels sont les obstacles, on ne pourra pas les éliminer. De surcroît, si on ne parvient

### **Des espoirs pour l'avenir**

pas à éliminer les obstacles, on ne pourra atteindre les objectifs fixés. Les employeurs qui n'ont pas procédé à l'examen minutieux de leurs systèmes d'emploi à partir d'une solide analyse de leur effectif auront beau faire des efforts considérables, leurs activités seront mal dirigées et leurs programmes donneront des résultats limités.

Au fur et à mesure que le nombre d'employeurs ayant mis en place un programme d'équité en emploi augmentera, nous espérons assister, de façon concomitante, à une diminution des obstacles structurels. Au fil du temps, cela devrait donner lieu à une amélioration importante de la représentation des membres des groupes désignés. Enfin, au fur et à mesure que la représentation s'accroîtra, nous devrions atteindre l'objectif ultime de la participation équitable des membres de tous les groupes cibles au sein du groupe des fonctionnaires fédéraux. Cela nécessitera un engagement ferme de la part des employeurs, une obligation sans équivoque de rendre compte de la part de la haute direction, l'affectation des ressources appropriées, l'intégration de l'équité en matière d'emploi au plan d'activités d'une organisation et, enfin, une bonne dose de coopération et de compréhension tous azimuts.



systèmes d'emploi et appliquent des mesures correctives.

La Commission espère entreprendre une

vérification de la conformité auprès de tous les employeurs visés par la nouvelle *Loi sur l'équité*

*en matière d'emploi*, dans le cadre d'un cycle

initial de cinq ans. Ainsi que le faisait

remarquer récemment l'ancien ministre du

Travail, M. Alfonso Gagliano : « Il a été

sérieusement envisagé d'abaisser à moins de

cent employés le seuil du nombre d'employés

aux fins de l'équité en matière d'emploi dans la

sphère de compétence fédérale. Toutefois, étant

donné qu'un tel changement aurait pour effet

d'accroître considérablement le nombre

d'employeurs pour lesquels il faudrait faire des

contrôles, sans qu'augmente de façon marquée

le nombre total d'employés visés, il a été

convenu qu'il fallait plutôt adopter une

approche stratégique mieux ciblée. Le fait que

la Loi soit axée sur les employeurs comptant

d'avantage d'employés permet de garantir que

les ressources affectées aux vérifications seront

utilisées de la manière la plus efficiente possible

et encourager les employeurs les plus en vue au

Canada ceux qui donnent le ton en matière de

ressources humaines à servir d'exemple. »

Bien qu'elle vise à entreprendre une action

globale, la Commission s'efforcera aussi de

mettre en valeur les mesures destinées à venir

en aide aux groupes plus défavorisés.

Éventuellement, cela pourrait comprendre

l'action de cibler les secteurs d'activité qui

connaissent les problèmes les plus importants

ou le fait de se concentrer sur des secteurs de

l'économie où, selon les prévisions, la

croissance et les occasions d'emploi sont

susceptibles d'être les meilleures.

*Les vérifications, pierre angulaire de notre*

*stratégie en matière de conformité*

Depuis le 24 octobre dernier, date où le

pouvoir était conféré à la Commission

d'entreprendre des vérifications de l'équité en

matière d'emploi, celle-ci a déjà amorcé 45

vérifications. Étant donné que le programme

de vérification en est à ses débuts, il est trop tôt

pour évaluer les progrès réalisés par les

employeurs en vue de la constitution d'effectifs

représentatifs de la population active. Au fur et

à mesure que les vérifications progresseront,

nous recueillerons des renseignements d'ordre

qualitatif tout autant que quantitatif. La

Commission a également l'intention de relever

les méthodes les plus efficaces des employeurs

et de souligner les réussites obtenues.

Cependant font déjà surface des signes de

problèmes communs. Si la plupart des

employeurs font preuve de bonne volonté et

adoptent une attitude positive à l'égard des

vérifications de conformité, toutefois, à ce stade

préliminaire, il semble bien que très peu d'entre

eux se verront attribuer une cote de pleine

conformité à la Loi.

Quels sont donc les problèmes les plus

courants chez ces employeurs ?

*Au stade initial de l'enquête sur l'effectif : La*

conduite d'une enquête sur l'effectif est une

première étape cruciale dans la mise en œuvre

d'un programme d'équité en matière d'emploi.

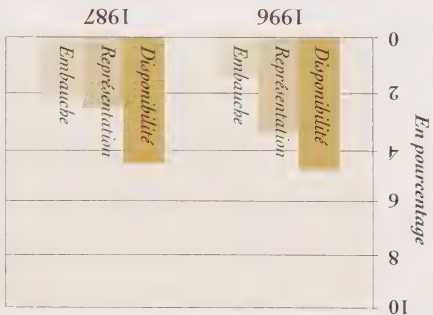
Sur ce plan les vérifications effectuées à ce jour

féderaux. Sur les 41 ministères de 200 employés ou plus, seulement 10 ont satisfait aux exigences sur le plan de la disponibilité. Certains ministères et organismes clés, notamment Développement des ressources humaines Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et la GRC (personnel civil) ont fait état d'une représentation s'élevant à 6 p. 100 ou se situant près de ce chiffre. D'autres, dont Revenu Canada, le Service correctionnel du Canada et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, ont fait état d'un taux de 2,5 p. 100 ou moins.

Le problème le plus important auquel doivent toujours faire face les personnes handicapées est le manque de possibilités d'embauche et de promotion. Leur part au niveau de l'embauche a chuté au faible taux de 1,4 p. 100, ce qui est bien en deçà des attentes dans toutes les catégories professionnelles. Inversement, le maintien de leur emploi n'a pas posé de difficulté, étant donné que les personnes handicapées étaient moins susceptibles de quitter leur emploi en 1996-1997 que les autres fonctionnaires fédéraux.

Comme il a été suggéré précédemment, 15 années d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale attestent de l'urgence d'une stratégie concertée afin que ce groupe soit pleinement représenté dans tous les ministères et organismes.

Les personnes handicapées  
au cours de la dernière décennie –  
La fonction publique fédérale



## Accélérer le rythme des progrès

### Les cinq premières années

Par le passé, de nombreux observateurs, dont la Conférence Board du Canada, ont affirmé que, sans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* de 1986, les employeurs n'auraient jamais souscrit au principe de l'équité en matière d'emploi. Généralement parlant, la plupart des employeurs ont révélé que la *Loi* leur avait fourni l'élan nécessaire pour amorcer cette pratique. Comme nous l'avons mentionné précédemment, au cours des 10 dernières années, même si les employeurs ont fait état du statut de groupes désignés à l'intérieur de leurs effectifs, les progrès concrets sont extrêmement limités. Des vérifications effectuées à titre d'essai ont révélé que la plupart des employeurs ne se sont pas conformés aux prescriptions contenues dans la *Loi* voulant qu'ils procèdent à une analyse de leurs effectifs et que, au besoin, ils passent en revue leurs

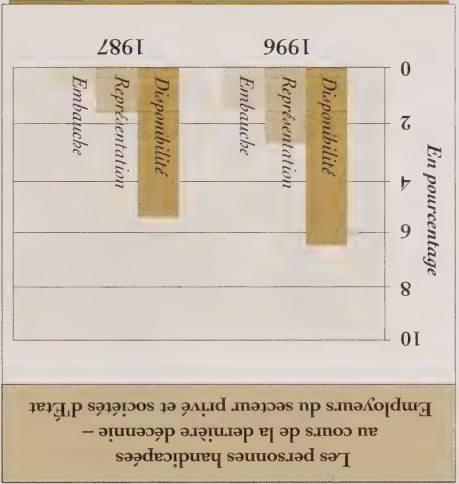


**Dans le secteur privé :** Au Canada, les personnes handicapées partagent une caractéristique avec les Autochtones. Membres depuis dix ans d'une catégorie visée par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, elles demeurent en grande partie absentes des effectifs du secteur privé ainsi que des sociétés d'État.

Dans le secteur privé, la part d'emploi réservée aux personnes handicapées s'est accrue, passant de 1,6 à 2,7 p. 100 au cours de la dernière décennie, mais elle est demeurée stable de 1995 à 1996. Compte tenu du taux de disponibilité de ce groupe, soit 6,5 p. 100, celui-ci demeure sérieusement sous-représenté. Cela n'est guère étonnant, si l'on considère que leur part de recrutement n'a jamais excédé 1,7 p. 100 au cours de la décennie. Même si l'on enregistre une augmentation limitée de la représentation des personnes handicapées dans tous les groupes professionnels, leur taux de représentation dans les catégories des professions libérales et de la gestion a, en fait, décliné en 1996, comparativement à l'année précédente.

Cette sous-représentation est constante dans les secteurs d'activité. De 1988 à 1989, le taux de représentation dans le secteur bancaire est passé de 2 à 4 p. 100. Toutefois, une bonne part de ces progrès était probablement attribuable à l'utilisation par certaines banques d'une définition trop large du terme « déficience ». Le fait que le taux de représentation a baissé pour atteindre les 3,7 p. 100 en 1996 peut, par contre, s'expliquer du fait de l'harmonisation des définitions. Le secteur des communications

a également fait état d'une légère diminution en 1996, son taux s'établissant à 2,5 p. 100, tandis que le secteur des transports et le secteur « autres » sont demeurés inchangés, leur taux se situant à 1,6 et à 2,9 p. 100 respectivement. Sur une note positive, soulignons que les personnes handicapées n'ont pas connu de taux de cessation d'emploi démesurément élevés. Dans chacun des secteurs d'activité, les taux étaient comparables à ceux des autres travailleurs.



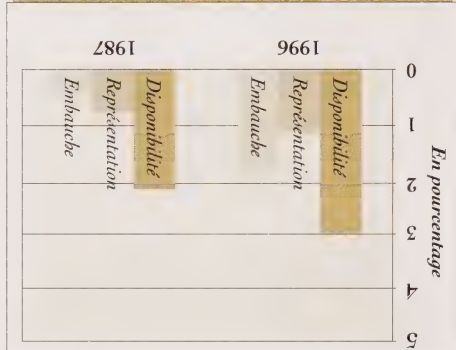
**Dans le secteur public :** En termes très clairs,

notons que l'augmentation du taux de représentation des personnes handicapées au cours de la dernière décennie, soit de 2,6 à 3,3 p. 100, n'a rien de reluisante et est de loin inférieure à l'estimation prudente d'une disponibilité de 4,8 p. 100 effectuée par le Conseil du Trésor lui-même.

La sous-représentation s'est maintenue dans chacune des catégories professionnelles et dans la plupart des ministères et organismes

disponibilité. En outre, les Autochtones ont connu des taux disproportionnés de cessation d'emploi dans trois des quatre secteurs. Ces nombres résultats justifieront une attention spéciale de la part de la Commission au moment où celle-ci entreprend de s'acquitter de son nouveau mandat de vérification de la conformité.

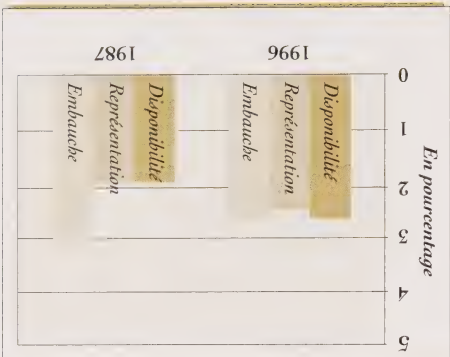
**Les Autochtones au cours de la dernière décennie – Employeurs du secteur privé et sociétés d'État**



**Dans le secteur public :** La représentation des Autochtones s'est accrue, passant ainsi de 1,8 p. 100 en 1987 à 2,4 p. 100 dix ans plus tard, soit légèrement au-dessous de leur taux de disponibilité de 2,6 p. 100 pour la fonction publique. Cela étant dit, 15 p. 100 des Autochtones ont travaillé pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Si l'on faisait exception de ce ministère, la représentation des peuples autochtones dans la fonction publique fédérale chuterait à 2,1 p. 100. Sur les 41 ministères de 200 employés ou plus, 12 ont satisfait aux exigences en matière de disponibilité, tandis que les autres enregistraient des taux qui variaient principalement entre 1 et 2 p. 100.

En dépit d'une sous-représentation continue dans trois des six catégories professionnelles, on constate la présence d'un signe prometteur en 1996-1997 : les Autochtones sont généralement embauchés en fonction de la disponibilité. Il est également encourageant de noter, et cela est contraire aux tendances historiques, que les Autochtones n'ont pas enregistré une hausse disproportionnée au chapitre des cessations d'emploi. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle *Loi*, il sera crucial que la fonction publique consolide ses gains en s'assurant que tous les ministères et organismes utilisent le plein potentiel des Autochtones et que le groupe jouisse d'une représentation accrue au niveau des postes de direction et des tâches plus spécialisées.

**Les Autochtones au cours de la dernière décennie – La fonction publique fédérale**



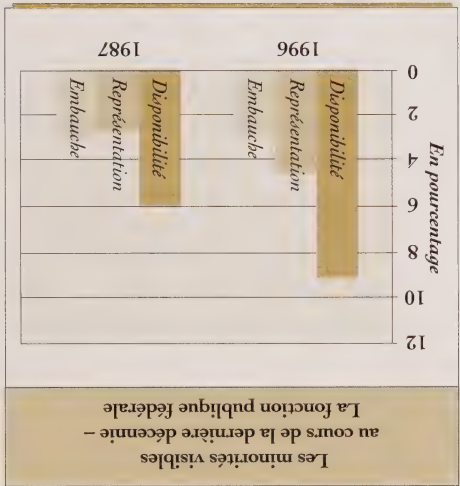
minorités visibles dans la nomination de son personnel de direction et a ordonné la mise en place d'un programme de vaste envergure afin de corriger les effets négatifs de cette exclusion.

Même si la représentation des minorités visibles dans le secteur public s'est légèrement accrue au cours des dix dernières années, passant de 2,7 à 4,7 p. 100, ce taux demeure très faible. Parmi les organismes fédéraux de 200 employés ou plus, seulement deux, notamment Citoyenneté et Immigration et Canada et la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, ont satisfait aux exigences de disponibilité. Sur un total de 41 organismes qui se situent dans cette catégorie, 20 enregistraient des taux de représentation qui demeuraient inférieurs à la moitié des 9 p. 100 exigés, y compris le Secrétaire du Conseil du Trésor, dont le taux était de 3,9 p. 100 et le Bureau du Conseil privé, dont le taux se situait à 2,2 p. 100.

À l'opposé du secteur privé, la part des membres des minorités visibles au chapitre du recrutement par le gouvernement est demeurée, de façon constante, inférieure au taux de disponibilité. En 1996-1997, ce groupe a obtenu 3,1 p. 100 des possibilités d'embauche, soit environ le tiers des taux prévus. Il est particulièrement éprouvant de noter que cette part représente une diminution de 10 p. 100 par rapport à l'année précédente. Les progrès limités qui ont été marqués semblent être attribuables à une augmentation du nombre de déclarations volontaires, associée au fait que les minorités visibles étaient moins susceptibles de quitter leur emploi que les

autres membres de la fonction publique dans l'ensemble.

Les minorités visibles  
au cours de la dernière décennie –  
La fonction publique fédérale



Autochtones

Dans le secteur privé : Depuis que la

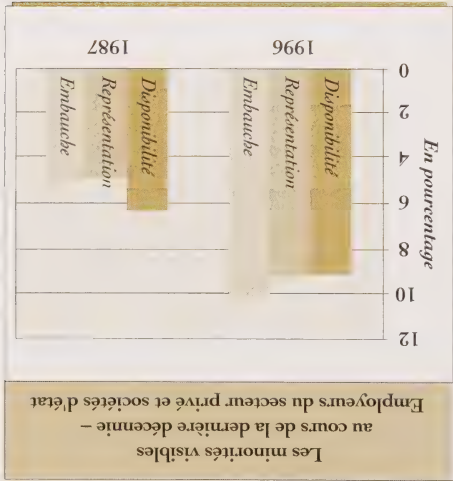
Commission a commencé à rendre compte des progrès enregistrés et ce, conformément à la *Loi sur l'équité d'emploi*, une conclusion s'impose malheureusement d'année en année : les progrès marqués par les Autochtones demeurent inadmissibles, parce que trop faibles.

Au cours de la dernière décennie, la représentation des Autochtones s'est accrue, passant de 0,7 à 1,2 p. 100 et demeurant bien en deçà des 3 p. 100 de disponibilité. Ces piètres résultats sont principalement attribuables à des taux d'embauche insuffisants. En 1996, la part d'embauche de ce groupe était de seulement 1,7 p. 100, ce qui est quelque peu à la baisse par rapport à l'année précédente et bien en deçà du taux de

*Dans le secteur privé :* À 9, 2 p. 100, le taux de représentation des minorités visibles était légèrement supérieur au taux de disponibilité de ce groupe, qui se situe à 9,1 p. 100. Comme pour les femmes, toutefois, on constate une répartition inégale des progrès enregistrés parmi les quatre secteurs d'activité. Une fois de plus, le secteur bancaire était en tête, atteignant, dans l'ensemble, un taux de représentation de 14 p. 100 en 1996. Les communications ainsi que le secteur « autres » ont également marqué des progrès, et ils atteignent presque le taux national de disponibilité. Le secteur des transports continue à accuser du retard, ayant atteint un taux de représentation de seulement 4,8 p. 100. Indépendamment des résultats bruts, toutefois, les minorités visibles demeurent sous-représentées dans de nombreuses régions, y compris celles qui ont une population nombreuse à partir de laquelle peut s'effectuer le recrutement. En outre, elles demeurent légèrement ou plus sérieusement sous-représentées dans 6 des 12 groupes professionnels, y compris les postes de gestion supérieure, catégorie où elles occupent seulement 3 p. 100 des emplois.

*Dans le secteur public :* Les choses ne se sont pas bien passées pour les minorités visibles dans la fonction publique. Au cours de la dernière année, deux événements importants ont fait ressortir les difficultés liées à la représentation des minorités visibles au sein de ce secteur.

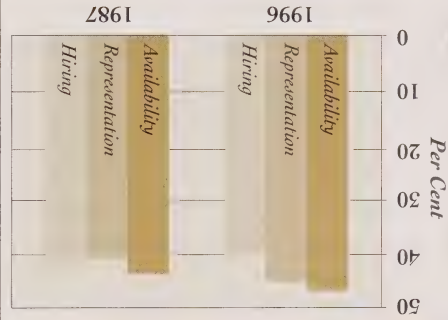
Tout d'abord, notons le rapport de la Commission intitulé *Les minorités visibles et la fonction publique du Canada*, dans lequel on examine les perceptions d'employés appartenant au groupe des minorités visibles dans 14 ministères, pour ensuite faire ressortir les facteurs contribuant à la faible représentation de ce groupe. La parution du rapport a été suivie d'une décision d'un tribunal des droits de la personne qui fait date et qui confirme le bien-fondé d'une plainte déposée par l'Alliance de la Capitale nationale sur les relations inter-raciales contre Santé Canada. Le tribunal a jugé que le Ministère avait exercé une discrimination contre les





femmes aient marqué des points dans le domaine des métiers non traditionnels, leur représentation dans ce secteur est beaucoup moins élevée que prévu. Cela est grandement attribuable à la part de l'embauche qui était régulièrement inférieure à la disponibilité.

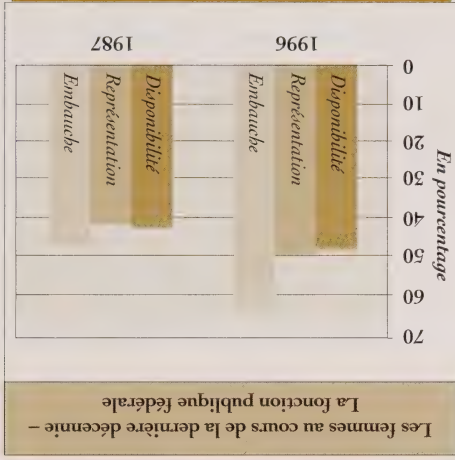
#### Women over the Past Decade – Private Employers and Crown Corporations



*Dans le secteur public :* Les femmes constituent actuellement 49,5 p. 100 de l'effectif de la fonction publique. Cela représente une hausse par rapport au taux de 42 p. 100 enregistré au cours de la décennie et cela est supérieur à leur disponibilité globale, laquelle se situe à 47,3 p. 100. En 1996-1997, la portion de femmes embauchées était élevée, celle-ci se situant à 63 p. 100. Cette bonne nouvelle est tempérée par le fait que 72 p. 100 des femmes embauchées ont obtenu des postes de soutien administratif, comparativement à 24 p. 100 des hommes embauchés. Qui plus est, seulement 7 p. 100 des femmes embauchées ont obtenu un poste permanent, comparativement à 15 p. 100 des hommes.

Les femmes représentent actuellement 23 p. 100 des membres de la catégorie de la direction. Puisque les femmes représentent maintenant 51 p. 100 des membres des professions libérales et juste un peu plus de 50 p. 100 de la catégorie de l'administration et du service extérieur, on dispose d'un répertoire grandissant de femmes compétentes et prêtes à occuper des postes de direction.

La représentation féminine varie grandement d'un ministère ou d'un organisme fédéral à l'autre. Parmi les organisations de 200 employés ou plus, le personnel civil de la GRC enregistre le taux de femmes le plus élevé, celui-ci se situant à 83 p. 100 tandis que le ministère des Pêches et des Océans enregistre le taux le plus faible, celui-ci n'étant que de 26 p. 100. En tout, 11 ministères ont une représentation féminine inférieure à 40 p. 100.





Pour la dixième année consécutive, les

employeurs du secteur privé et des sociétés

d'État ont déposé des rapports détaillés sur la

représentation, l'embauche, la promotion et la

cessation d'emploi des membres de groupes

désignés au sein de leurs effectifs. L'année de

référence la plus récente est 1996. Les rapports

contenaient des données en provenance de

quelque 330 employeurs des secteurs suivants :

communications, transports, secteur bancaire,

et « autres ». Parallèlement, le Conseil du

Trésor a fourni des données relatives à 64

ministères et organismes dont il est

l'employeur.

Il ressort de l'analyse de ces données, dans

l'ensemble, une réduction des effectifs des

secteurs public et privé, ce qui indique que la

tendance constatée se maintient. Néanmoins,

les employeurs ont eu de nombreuses

possibilités d'engager des membres de l'un ou

l'autre des quatre groupes désignés. Ainsi

a-t-on constaté plus de 55 000 nouveaux

débouchés dans le secteur privé contre près de

14 000 dans le secteur public.

Malheureusement, de telles possibilités ne se

sont pas traduites en gains significatifs sur le

plan de la représentation des groupes désignés.

Tout comme c'était le cas au cours des années

précédentes, les progrès enregistrés ont été

lents et, à n'en point douter, les résultats

inégaux parmi les groupes et les secteurs.

Les sections qui suivent feront brièvement état

des résultats obtenus tant dans les secteurs

public que privé pour chacun des quatre

*Femmes*

groupes désignés au cours de la décennie allant de 1987 à 1996.

*Dans le secteur privé :* La représentation des

femmes dans le secteur privé a augmenté de

façon constante au cours des 10 dernières

années, s'élevant d'un peu plus de 41 p. 100 en

1987 à tout près de 45 p. 100 en 1996, ce qui

correspond presque à leur taux de disponibilité

(45,9 p. 100). Néanmoins, la part des femmes

au chapitre de l'embauche a diminué au cours

des trois dernières années, demeurant juste

sous la barre des 40 p. 100. Bien que, dans

l'ensemble, la représentation des femmes

semble vigoureuse, des écarts importants

persistent au sein des divers secteurs d'activité,

depuis un faible 22 p. 100 dans les transports

jusqu'à un taux de 75 p. 100 dans le secteur

bancaire.

Des études récentes, menées par l'Organisation

internationale du travail et le Conférence

Board du Canada, indiquent que les femmes

sont toujours largement exclues des postes de

haute direction et de cadres supérieurs tant

dans le secteur public que dans le secteur

privé. Toutefois, de nouvelles données

indiquent que les femmes travaillant dans les

secteurs de compétence fédérale commencent à

percer le plafond de verre. Dans le secteur

bancaire ainsi que dans les communications,

elles occupent actuellement près de 17 p. 100

des 3 200 postes de cadres supérieurs. Il y a dix

ans, ce taux se chiffrait à 3 p. 100 pour le

secteur bancaire et à 6 p. 100 pour les

communications, mais se maintenait toujours

sous les 25 p. 100 de disponibilité. Bien que les

Nous avons également organisé des colloques, des ateliers et des conférences dans différentes régions du pays en vue de sensibiliser davantage les employeurs à l'équité en matière d'emploi et de les inciter à souscrire à ce principe. Cet exercice a également permis à la Commission d'établir un partenariat étroit avec Développement des ressources humaines Canada à l'appui de nos mandats respectifs.

### *Mettre à l'épreuve notre approche*

Dans le cadre du processus d'apprentissage amorcé au cours de la dernière année, la Commission a entrepris une série pilote de vérifications de la conformité auprès d'organisations du secteur public ainsi que du secteur privé. Cela a permis à la Commission de mettre à l'épreuve ses méthodes de vérification tout en fournissant aux organisations l'occasion de recevoir une réaction rapide quant à la compatibilité de leurs stratégies d'équité en matière d'emploi avec les exigences contenues dans la nouvelle Loi. Une évaluation de cet exercice a donné lieu à une série de recommandations qui nous ont permis de peaufiner nos procédures afin de s'assurer qu'elles peuvent être adaptées à la grande diversité de domaines de nos employeurs.

### *Enfin, la fonction publique*

Une grande partie de notre travail préliminaire a consisté à travailler en collaboration avec le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique en vue de faciliter la mise en application du nouveau cadre législatif au sein de la fonction publique fédérale. Un protocole

d'entente entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission, traitant de sujets comme la fourniture de données, devrait aider la Commission à s'acquitter de son mandat de vérification de la conformité. L'équité en matière d'emploi est bien connue des ministères et organismes fédéraux. Il y a quelque 15 ans, le Conseil du Trésor a fait de ce principe, qui groupe la plupart des obligations instaurées en vertu de la présente loi, une exigence pour tous les gestionnaires de la fonction publique. Les modifications apportées à la *Loi sur la gestion des finances publiques* de 1995 ont donné force de loi à ces obligations.

Les programmes d'équité en matière d'emploi du secteur public fédéral ont jusqu'ici donné des résultats inégaux et, de toute évidence, les progrès s'accomplissent avec lenteur. Cela est particulièrement vrai en ce qui a trait aux minorités visibles et aux personnes handicapées, qui demeurent les groupes les plus gravement sous-représentés. Toutefois, il semble bien que les grandes réductions des effectifs tirent à leur fin. Plusieurs initiatives entreprises à l'heure actuelle nous permettent d'espérer que la situation s'améliorera. La Commission est d'avis que la fonction publique ne doit pas se contenter de suivre la cadence du secteur privé : elle doit, au contraire, faire figure de chef de file dans le domaine de l'équité en milieu de travail. Cela nécessite que les hauts fonctionnaires adoptent l'équité en matière d'emploi comme une stratégie d'entreprise fondamentale, et non tout simplement comme un ajout.

travailler de bon gré avec les syndicats afin de trouver des façons de réduire tout effet négatif.

De plus, la *Loi* stipule explicitement que l'on ne s'attend pas que les employeurs mettent en place des mesures qui imposeraient une contrainte excessive à l'organisation. On ne peut non plus exiger qu'ils emploient des personnes non compétentes ou leur accordent une promotion, qu'ils mettent de côté le principe du mérite, ou qu'ils créent des postes en vue de satisfaire aux exigences en matière de représentation.

#### *Alertements*

Nous avons mentionné plus tôt que la *Loi* contient certaines imperfections. Bien que nous soyons fermement convaincus que le nouveau mandat conféré à la Commission en matière de vérification de la conformité représente un pas important dans la bonne direction, nous jugeons utile de faire état de nos préoccupations.

Premièrement, les modifications consécutives à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* signifient qu'un éventuel plaignant ne peut avoir recours à l'ensemble des données sur la représentation, l'embauche, l'avancement et la cessation d'emploi soumises par l'employeur pour fonder sa plainte de discrimination. La Commission continue d'être d'avis que cette restriction limite indûment les droits des Canadiennes et des Canadiens qui souhaitent entreprendre des démarches lorsqu'ils croient être en présence de discrimination en matière d'emploi.

Deuxièmement, fait tout aussi regrettable à notre avis, il existe une disposition qui restreint les recours dont dispose un tribunal instauré en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* lorsque celui-ci conclut à l'existence d'un comportement discriminatoire. Bien que les décisions courantes demeurent exécutoirs, les tribunaux ne pourront à l'avenir ni prescrire des objectifs d'embauche et de promotion, ni exiger un plan d'action pour remédier aux effets négatifs de la discrimination exercée par les employeurs assujettis à la *Loi*.

#### *Tracer une voie nouvelle*

#### *Définir notre mandat*

Déterminer la réaction de la Commission à l'élargissement de son mandat a représenté un défi, tout en étant gratifiant. Pendant 18 mois, nous avons effectué de vastes consultations auprès d'employeurs, de ministères et d'organismes fédéraux, de groupes de revendication et de syndicats. Notre objectif consistait à cerner les enjeux relatifs à la vérification et à exposer une approche suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des organisations d'employeurs et permettre à la Commission d'obtenir des résultats tangibles.

### *Les obligations*

La nouvelle *Loi* instaure les mêmes obligations de base relativement à la création et à la mise en œuvre des programmes d'équité en matière d'emploi qui étaient contenues dans le texte de loi original. Parallèlement, elle consolide ces obligations à l'aide d'un vigoureux processus de vérification de la conformité. Les employeurs sont tenus de procéder à une analyse de leur effectif, de passer en revue leurs systèmes, de repérer les obstacles et de mettre en œuvre des plans de mesures correctives afin de s'assurer qu'ils accomplissent suffisamment de progrès dans les secteurs sous-représentés. Ils doivent mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi à l'intérieur d'un cadre de travail où règnent la consultation et la collaboration en y associant des représentants des employés et des agents négociateurs. Comme par le passé, ils sont tenus de soumettre des rapports annuels à Développement des ressources humaines Canada pour faire état de la situation de quatre groupes désignés parmi leur effectif. De plus, ils doivent ouvrir leurs portes à des agents de vérification de la conformité affectés par la Commission canadienne des droits de la personne à l'évaluation de leur rendement à cet égard.

### *Le rôle de la Commission sur le plan de l'application*

Lorsqu'elle définit le rôle de la Commission sur le plan de l'application, la *Loi* souligne que les cas de non-conformité devraient d'abord être résolus au moyen de la persuasion et de la négociation, et que ce n'est qu'en dernier

recours qu'on devrait recourir aux ordres et aux tribunaux. Une coopération constructive avec toutes les parties, y compris l'employeur, le syndicat et les divers groupes intéressés, est le fondement même de l'approche en matière de conformité. En même temps, le Parlement transmet un message clair : l'équité en milieu de travail doit devenir réalité.

Il existe certains mythes et mensonges persistants qu'on devrait pourtant abandonner. Exigence de contingemment ... élimination des droits d'ancienneté ... embauche de personnes non compétentes ... imposition d'une contrainte excessive ... voilà autant d'éléments qui prêtent à controverse et dont l'état les critiques qui n'acceptent pas ou ne parviennent pas à comprendre le concept de l'équité en matière d'emploi au Canada.

Non seulement la nouvelle *Loi* interdit expressément à un tribunal d'exiger ou d'ordonner l'établissement de quotas, mais encore elle stipule clairement que le quota s'entend de : « l'obligation d'embaucher ou de promouvoir un nombre fixe et arbitraire de personnes dans un délai donné. »

### *Un territoire sacré*

## Réflexions sur le présent

### La nouvelle Loi

Le but avoué de la *Loi* demeure le même :

qu'aucune personne compétente ne se voie privée d'occasions d'emploi, et remédier à la situation désavantageuse à laquelle sont soumis les femmes, les membres des minorités visibles, les Autochtones et les personnes handicapées. Toutefois, en plus de s'appliquer aux compagnies et aux sociétés d'État sous responsabilité fédérale, la *Loi* englobe dorénavant les ministères et organismes fédéraux. Qui plus est, la *Loi* autorise la Commission canadienne des droits de la personne à vérifier le rendement de tous les employeurs assujettis à cette mesure législative, de façon à s'assurer que ceux-ci se conforment à ses prescriptions et, dans le cas contraire, à exiger que les mesures qui s'imposent soient prises.

### L'effectif visé par la Loi

La nouvelle *Loi* touche près d'un million de salariés. Le nombre d'employeurs variera d'une année à l'autre, mais la *Loi* s'applique d'une part à quelque 330 organismes de compétence fédérale du secteur privé ainsi qu'aux sociétés d'État, ce qui représente un nombre d'employés légèrement inférieur à 600 000 et, d'autre part, à quelque 80 ministères et organismes fédéraux comportant plus de 300 000 employés. Le Conseil du Trésor est l'employeur pour 64 de ces organismes fédéraux et, à ce titre, il représente quelque 186 000 employés.

Même si la fonction publique fédérale disposait de sa propre stratégie d'équité en matière d'emploi, celle-ci n'était pas soumise aux exigences plus rigoureuses prévues dans la *Loi*, anormale à laquelle, selon nous, il fallait remédier.

Étant donné que la *Loi* passait sous silence la question de l'application, la participation de la Commission a surtout consisté à convaincre les employeurs de prendre part à des examens conjoints de l'équité en matière d'emploi ou à enquêter au sujet des plaintes déposées à partir des rapports des employeurs sur la représentation.

Les critiques ont vite fait de qualifier la loi de « colosse aux pieds d'argile » et de préconiser une loi plus rigoureuse, comportant des mécanismes d'application obligatoire ainsi que des sanctions appropriées. Le résultat ? Les Canadiennes et les Canadiens disposaient d'un processus insatisfaisant, dont les résultats étaient limités.

Dix ans plus tard, nous annonçons l'introduction d'importantes modifications. La nouvelle *Loi* est beaucoup plus rigoureuse que la précédente. Bien qu'elle ne soit pas en tous points parfaite, nous croyons qu'elle fournit de solides assises pour améliorer la situation des groupes traditionnellement défavorisés au sein de la population active canadienne.



# L'équité en matière d'emploi

*a Loi sur l'équité en matière d'emploi,*

qui est entrée en vigueur le 24 octobre 1996, exige que, tous les ans, la Commission rende compte au Parlement de ses activités dans le domaine de l'équité en matière d'emploi ainsi que de leur efficacité. Étant donné que le mandat de la Commission qui consiste à assurer l'application de la Loi est entré en

vigueur seulement un an après la promulgation de celle-ci, il est trop tôt, de toute évidence, pour se prononcer sur l'incidence de cette loi. Toutefois, le contexte du présent rapport se prête bien pour que la Commission porte un regard sur le passé, médite sur le présent et exprime ses vues sur l'avenir.

## Regard sur le passé

Il y a un peu plus de dix ans, le Parlement a promulgué la première *Loi fédérale sur l'équité en matière d'emploi*. À l'époque, dans son rapport annuel, la Commission commentait la nouvelle loi en ces termes : « D'importants principes de droits de la personne, de même que de grandes espérances populaires, sont en jeu dans ce texte de loi. C'est pourquoi il nous paraît important que la Commission, tout au moins, prenne ces principes pour argent comptant et favorise leur application par tous les moyens à sa disposition. Si le dispositif prévu par la Loi ne

donne pas les résultats escomptés, ce ne sera pas parce que nous n'y aurons pas consacré le meilleur de nos énergies. » Tel était notre point de vue : il s'agissait de la première mesure législative à favoriser une représentation équitable au sein de la population active et nous nous en réjouissions.

○ Les employeurs étaient tenus de repérer les obstacles et de formuler des plans d'équité en matière d'emploi, assortis d'objectifs et de délais en vue de remédier aux injustices. Toutefois, ils n'étaient tenus ni de divulguer ces renseignements à un organisme d'enquête ni de les rendre publics à des fins d'examen. Plutôt, ils devaient présenter des données chiffrées faisant état de la représentation et de la mobilité de leur main-d'œuvre. Personne ne connaissait le niveau d'engagement des employeurs et il était impossible de savoir dans quelle mesure les données reflétaient des changements fondamentaux.

De toute évidence, 1997 a été une année bien remplie sur le plan international et cette situation semble devoir se maintenir. En fait, il est de plus en plus difficile de satisfaire à la demande et, même s'il n'est pas toujours facile de mesurer l'incidence immédiate de cet aspect de notre travail, nous croyons qu'en l'accomplissant, nous contribuons, sur une petite échelle, à améliorer la situation des droits de la personne dans le monde. C'est ce à quoi nous continuerons de nous employer dans la mesure de nos moyens tout en veillant à nous acquitter de nos autres responsabilités. 🌻

*Programme avec la Commission de**l'Indonésie*

En 1997, la Commission canadienne des droits de la personne — en partenariat avec la Commission des droits de la jeunesse (Québec), la Fondation canadienne des droits de la personne et le Centre de recherche et d'enseignement sur les droits de la personne de l'Université d'Ottawa — ont mené à bien un certain nombre d'initiatives amorcées en 1996. Parmi ces initiatives, mentionnons la création de centres de documentation sur les droits de la personne dans les bureaux de la Commission de l'Indonésie et dans deux universités, de même que l'organisation d'ateliers d'éducation sur les droits de la personne. Cette dernière initiative a réuni des représentants de divers secteurs de la société indonésienne, et il en est résulté une entente prévoyant un plan d'action de deux ans visant à mettre en place un système d'éducation sur les droits de la personne et à sensibiliser la population à ce sujet.

Ces initiatives et d'autres semblables ont encouragé les deux commissions à négocier l'affectation d'un cadre de la Commission canadienne en Indonésie pour conseiller la Commission de l'Indonésie dans un large éventail de domaines de la gestion, dont l'élaboration d'un système de gestion des plaintes. La présidente et le commissaire Sigmund Reiser ont tous deux participé à des ateliers sur les droits de la personne qui se sont déroulés en Indonésie au cours de l'année.

En 1997, la Commission a convenu d'un programme d'échanges avec la Commission des droits de l'homme du Mexique. Ce programme visait à accroître la capacité de la Commission du Mexique de traiter les questions qui préoccupent les personnes handicapées, y compris celles ayant le VIH ou le sida. Nous étudions également des propositions de la part de la Commission des droits de l'homme de l'Afrique du Sud en vue d'une possible collaboration.

Pendant toute l'année 1997, nous avons continué à recevoir de l'étranger des demandes de renseignements, de conseils ou d'aide. On nous invite souvent à visiter des pays afin de rencontrer des gouvernements et des représentants pour expliquer notre travail et l'importance qu'il revêt à nos yeux et afin de juger si une institution semblable pourrait être établie dans un pays donné. Le secrétaire général, par exemple, a participé à une conférence internationale au Bangladesh afin d'étudier les possibilités d'y créer une commission des droits de la personne. Plus souvent qu'autrement, c'est ici même au Canada que la Commission rencontre des délégations étrangères. Au cours de l'année écoulée, nous avons accueilli des représentants du tribunal constitutionnel de la Fédération de Russie, le président de la Commission d'égalité d'accès à l'emploi de Hong Kong et une délégation du parlement de Cuba.

Cette année a également été riche en événements et fructueuse si l'on pense à la coopération directe de la Commission avec des pays individuels.

## Programme coopératif avec la Communauté de l'Inde

En 1997, la Commission canadienne des droits de la personne a amorcé la mise en œuvre d'une entente qu'elle avait signée, en 1996,

avec la Commission des droits de l'homme de l'Inde. Le projet a par la suite été financé par l'Agence canadienne de développement international.

[...] notre but est d'aider les institutions

qui œuvrent comme

nous directement dans

le domaine des droits

de la personne et non

pas de soutenir des

gouvernements en

particulier.

Actuellement, la Commission fait partie d'un réseau d'institutions nationales qui travaillent dans le domaine des droits de la personne sous l'égide des Nations Unies. Notre présence sur cette arène multilatérale est importante — tant dans le but d'encourager la création d'organismes efficaces que de nouer des relations avec les autres commissions qui pourraient avoir besoin de soutien dans leur action en faveur des droits de la personne dans leurs pays respectifs.

La quatrième rencontre

internationale réunissant des

représentants de plus de 40 pays

ainsi que des institutions nationales

de protection et de promotion des

droits de la personne, qui s'est

déroulée à Merida, au Mexique, en

novembre dernier, a été l'un des

faits saillants de l'année 1997. La

petite équipe canadienne, dirigée

par la présidente, a joué un rôle

actif au sein du comité de

coordination de l'atelier et a

participé à la rédaction du discours de

clôture — la *Déclaration de Merida*. À cette

occasion, les institutions représentées ont

réitéré leur engagement à l'égard des principes

des droits de la personne définis dans la

*Déclaration universelle des droits de l'homme* et la

*Déclaration de Vienne*, et elles ont déterminé les

étapes à franchir afin de conférer leur plein

sens à ces principes.

Commission des droits de l'homme

pour deux hauts dirigeants de la

l'Ontario ont organisé un stage

personne du Canada et de

commissions des droits de la

visée par l'entente (1997), les

Au cours de la première année

canadiennes abordent l'éducation du public et

le traitement des plaintes. Pendant leur visite,

nos invités indiens ont également travaillé à

l'élaboration d'un plan de cours sur les droits

de la personne à l'intention des intervenants de

leur pays qui travaillent dans le domaine. Ils

ont l'intention de poursuivre ce travail et de

tenir une séance de formation pilote en 1998.

personne. Entre autres facteurs, cette tendance a eu pour effet d'accroître considérablement la portée internationale des activités de la Commission canadienne des droits de la personne au cours des dernières années.

Si la Commission ne doit jamais perdre de vue ses responsabilités à l'égard de la population canadienne, il devient de plus en plus évident que les organismes nationaux comme elle ont un rôle à jouer pour que se concrétisent les

principes énoncés dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. En clair, disons que notre travail international s'appuie sur deux choses. La première est notre conviction que nous

avons le devoir de partager notre expertise en matière de droits de la personne avec ceux et celles qui désirent créer ou renforcer des

commissions des droits de la personne dans

d'autres pays. La seconde est notre engagement à l'égard des principes établis dans la *Déclaration universelle*. Il importe de noter que nous accomplissons ce travail en lien direct

avec d'autres commissions; notre but est d'aider les institutions qui œuvrent comme

nous directement dans le domaine des droits de la personne et non pas de soutenir des

gouvernements en particulier.

La Commission canadienne des droits de la personne est chargée de s'assurer que les droits à l'égalité sont compris et

respectés au Canada. Nous sommes toutefois conscients que les droits de la personne ne

s'arrêtent pas aux frontières d'un pays. Au fil des ans, nous avons accueilli des visiteurs de nombreux pays venus s'enquérir de la façon

dont nous fonctionnons. Régulièrement, nous participons aux séances annuelles de la

Commission des droits de l'homme des Nations Unies, au cours desquelles nous rencontrons

des représentants de commissions de diverses parties du globe. Ce sont là autant d'occasions

d'échanger des idées, d'envisager de nouvelles façons de faire et de nous offrir un soutien

mutuel dans nos efforts visant à régler les problèmes de droits de la personne.

Des changements spectaculaires sont survenus

sur la scène politique mondiale au cours de la dernière décennie, tout particulièrement le

mouvement vers la création de nouvelles


démocraties en Europe de l'Est, en Asie et en Amérique latine. Dans ce contexte, la politique

étrangère et la politique d'aide internationale du Canada attachent de plus en plus

d'importance au soutien des systèmes de bon gouvernement — y compris les mécanismes de

promotion et de protection des droits de la



Commission consiste à rester souples et  
ouvertes à de nouveaux moyens en vue  
d'assurer la pérennité de la philosophie  
inhérente aux droits de la personne. L'un de  
nos plus grands défis consiste à rappeler aux  
gens que chacun a intérêt à vivre dans une  
société qui protège les droits de la personne,  
car ils ne concernent pas seulement les groupes  
minoritaires. Nous avons aussi pour défi de  
toucher une nouvelle génération de personnes  
pour qui les jours marqués par la  
discrimination flagrante et institutionnalisée  
sont de l'histoire ancienne et qui ne  
comprendent pas la nécessité de rester vigilants  
au Canada. C'est ce à quoi nous nous  
emploierons sans cesse en 1998 pendant le  
50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des  
droits de l'homme*. 

revendication, mais ils ont aussi œuvré à établir des partenariats productifs afin de diffuser le message de la Commission auprès des nouvelles organisations. L'affiche « En finir avec la haine » et le guide « Employeurs sans obstacles » sont deux initiatives découlant de projets régionaux qui ont été étendus à l'échelle nationale. Les commissaires et le personnel des régions ont aussi été à l'avant-plan des efforts de la Commission pour souligner les journées particulières sur le calendrier des droits de la personne, notamment la Journée des droits de l'homme, la Journée internationale de la femme, le Mois de l'histoire des Noirs et la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale.

Afin d'évaluer l'efficacité de nos documents promotionnels, nous avons procédé à une recension des publications avec l'aide d'experts oeuvrant à l'extérieur du secteur public. Cela nous a permis de faire un bilan de nos publications et de produire des documents plus clairs, et moins coûteux. Les ressources ainsi libérées ont servi à l'élaboration de nouveaux documents sur des questions d'actualité. Nous prévoyons également utiliser les nouvelles technologies comme Internet pour promouvoir les droits de la personne.

Si les principes enchâssés dans la *Déclaration universelle* restent inchangés, le monde dans lequel ils doivent s'appliquer est en constante évolution. Le défi des organisations de protection des droits de la personne comme la

vérification de la conformité à la nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Afin de nous assurer que le public soit pleinement informé de la manière dont la Commission s'acquitte de ce nouveau rôle et de rendre régulièrement compte des progrès accomplis, nous avons consacré tout une page Web aux activités liées à l'équité en matière d'emploi. Nous avons également conçu et diffusé notre premier *Bulletin sur l'équité en emploi*, publication destinée aux ministères et organismes gouvernementaux ainsi qu'aux employeurs de compétence fédérale, aux syndicats, aux praticiens de l'équité et aux groupes d'intérêt.

Nos efforts pour promouvoir les droits de la personne engagent un grand nombre de membres de la Commission et visent toutes les régions du pays. Nos commissaires continuent de représenter la Commission à l'extérieur d'Ottawa et participent activement aux activités communautaires. De même, nos six bureaux régionaux — soit ceux situés à Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Edmonton et Vancouver — ont joué un rôle inestimable dans la promotion des droits de la personne, constituant autant de moyens pour la Commission de prolonger son action hors de la capitale. Non seulement nos bureaux régionaux ont participé à des activités communautaires, en ont organisé et ont rencontré les employeurs et les groupes de

*Le défi des organisations de protection des droits de la personne comme la Commission consiste à rester souples et ouvertes à de nouveaux moyens en vue d'assurer la pérennité de la philosophie inhérente aux droits de la personne.*

électronique du Guide permet de l'améliorer selon les suggestions des employeurs et de la collectivité et de le mettre à jour à mesure que de nouvelles données sont disponibles.

L'affiche « En finir avec la haine » et le jeu Internet « Faites disparaître l'hydre de la haine » (dont il a déjà été question dans le rapport) sont des exemples de collaboration fructueuse avec des groupes communautaires. Nous avons aussi travaillé en partenariat avec l'Association canadienne de la dyslexie pour créer une affiche et une brochure visant à sensibiliser les gens à cette difficulté d'apprentissage qui reste largement méconnue.

Le slogan « Des progrès accomplis aux défis à venir » est le thème retenu par la Commission pour souligner le 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et notre 20<sup>e</sup> anniversaire. Afin de favoriser un débat public sur les droits de la personne dans le contexte de ces anniversaires, nous avons lancé, en décembre, à l'occasion de la Journée des droits de l'homme, une trousse de documents qui comprend une liste des faits marquants et de l'information sur la protection des droits de la personne au Canada. Nous avons consacré une page du site Web de la Commission à ces anniversaires et à leur signification. Dans un commentaire diffusé à la radio de Radio-Canada et digne de mention, le commissaire Sigmund Reiser a souligné à cet égard la nécessité de toujours rester vigilant et de combattre la discrimination et la haine d'où qu'elles viennent.

Un volet clé de nos activités de promotion consiste à susciter la participation de la

collectivité au travail de la Commission. La tenue en mai d'un forum national sur les questions liées aux personnes handicapées a marqué un nouvel engagement ferme de la part de la Commission de solliciter les avis des personnes les plus touchées et les mieux informées sur la question. Tout au long de l'année, la présidente a également rencontré des organismes communautaires dans les diverses régions du pays, tant dans les principaux centres urbains que dans les régions les plus éloignées. Des échanges ont également eu lieu avec des dirigeants du mouvement syndical, des groupes de lutte contre la pauvreté, des groupes de femmes et d'employeurs ainsi qu'avec diverses organisations qui s'intéressent aux droits de la personne.

Tout au long de 1997, nous avons eu recours tant aux médias de masse qu'aux médias communautaires pour tenir les Canadiennes et les Canadiens au courant du travail accompli par la Commission et des questions liées aux droits de la personne en général. Nous avons répondu à quelque 800 demandes de la part des médias, réalisé des entrevues et publié des articles sur des sujets aussi variés que le harcèlement sexuel, les droits des personnes handicapées, l'équité en matière d'emploi ou encore la portée de la *Déclaration universelle*. Le magazine de la Commission, *Forum des droits de la personne*, a permis d'aborder des thèmes aussi variés que l'universalité des principes régissant les droits de la personne et la relation entre Internet et le respect de ces droits.

L'année 1997 a aussi été marquée par l'exercice d'un nouveau rôle par la Commission, soit la

uant les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies ont adopté la *Déclaration universelle des droits de l'homme* il y a 50 ans, ils ont intégré dans le Préambule une invitation à tous les individus et à tous les organes de la société à développer le respect des droits et libertés de la personne au moyen de l'enseignement et de l'éducation.

*La Loi canadienne sur les droits de la personne* confère à la Commission la responsabilité de collaborer et d'exécuter des programmes de sensibilisation publique afin de favoriser la compréhension et le soutien du public à l'égard des droits de la personne. Elle nous exhorte également à entretenir des liens étroits avec les organismes qui jouent des rôles semblables au niveau provincial afin de promouvoir l'adoption de politiques et de pratiques communes ainsi qu'à accueillir les suggestions et les demandes liées aux libertés et aux droits fondamentaux quelle que soit leur provenance. Pour notre part, nous avons toujours souscrit au principe voulant que la promotion de ces droits est une cause commune à laquelle doivent également contribuer les groupes communautaires, les éducateurs, les employeurs, les syndicats, les médias et le grand public.

La participation de tous les membres de la société à la promotion des droits de la personne est plus importante que jamais. Il en va de même de la nécessité d'élaborer des approches à la fois novatrices et stratégiques pour accomplir cette tâche. L'an dernier, nous avons signalé la mise sur pied de la Direction générale de la promotion des droits de la personne, qui réunit le personnel des communications de l'administration centrale et celui des bureaux régionaux. La réorganisation nous a permis d'être mieux en mesure d'organiser, de réaliser et d'évaluer nos activités de promotion. Elle nous a aussi permis de commencer à établir des relations plus productives avec d'autres organisations — grâce auxquelles, croyons-nous, se réaliseront des initiatives conjointes d'éducation publique à long terme.

En 1997, nous lançons une nouvelle initiative, soit la mise en ligne sur le réseau Internet du guide, *Employeurs sans obstacles*, guide pratique pour l'adaptation des postes pour personnes handicapées. Destiné aux employeurs, ce guide, qu'on peut consulter sur le site Web de la Commission, recourt à des études de cas pour fournir aux employeurs des suggestions pour rendre les lieux de travail accessibles aux personnes qui ont une déficience. La version

## Bilan des plaintes : de 1994 à 1997

	1997	1996	1995	1994
Règlement rapide	48	57	96	144
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	169	268	142	149
Autres voies de recours	301	327	410	488
Renvoi à un tribunal	24	9	54	48
Irrecevable <sup>1</sup>	28	18	18	26
Rejet pour manque de preuve	221	245	277	273
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	147	198	430	397
Plainte sans suite <sup>3</sup>	1,087	989	571	986
<b>Total</b>	<b>2 025</b>	<b>2 111</b>	<b>1 998</b>	<b>2 511</b>

- <sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- <sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- <sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant a laissé tomber sa plainte ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de discrimination illicite.

Plus de 200 plaintes ont été réglées. De ce nombre, 48 ont été résolues avant la tenue d'une enquête et 169 l'ont été pendant l'enquête ou après la nomination d'un conciliateur.

Les commissaires ont décidé d'arrêter les procédures dans 368 cas. Pour 221 de ces cas, les plaintes ont été refusées parce que la preuve réunie pendant l'enquête ne corroborait pas les allégations des plaignants. Cent quarante-sept autres cas n'ont pas connu de suite pour diverses raisons (plainte retirée ou question qui n'est pas du ressort de la Commission).

La Commission a renvoyé 24 plaintes au Tribunal canadien des droits de la personne pour qu'elles y soient instruites. Dans ces cas, les démarches de conciliation avaient habituellement échoué et la Commission estimait qu'il y avait une preuve suffisante pour assurer un examen complémentaire. Le Tribunal a le pouvoir de conclure à la discrimination et de prescrire des mesures de redressement comme la réintégration dans l'emploi, un changement de politique et une compensation financière.



Certaines des plaintes reçues par la Commission touchent de vastes enjeux plutôt que des circonstances liées à une seule personne. Elles concernent la loi et les règlements officiels ou les normes applicables à l'industrie et peuvent toucher des situations pour lesquelles il n'existe, de toute évidence, pas de précédent. Au nombre de ces plaintes reçues en 1997, mentionnons celles qui invoquaient l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite et qui ont permis d'étendre les avantages sociaux aux conjoints de même sexe. Soulignons également les contestations liées aux tests de dépistage antidrogue obligatoires dans le secteur du

En 1997, la Commission a mené à terme plus de 2 000 dossiers de plainte. Quelques 300 plaignants ont été dirigés vers d'autres voies de recours. Souvent notre travail s'est résumé à favoriser la conclusion de la procédure de règlement d'un grief ou le processus interne de traitement des plaintes déjà en cours. Dans ces cas, les plaignants peuvent de nouveau faire appel à la Commission s'ils ne sont pas satisfaits des résultats.

Résultats : les dossiers fermés en 1997

Ventilation des plaintes déposées, par région, de 1994 à 1997				
	1997	1996	1995	1994
Ile-du-Prince-Édouard	19	31	13	23
Terre-Neuve	20	50	135	28
Nouvelle-Écosse	121	125	90	123
Nouveau-Brunswick	50	56	54	61
Québec	202	256	235	340
Ontario	525	647	685	813
Manitoba	140	84	149	161
Saskatchewan	97	69	60	84
Alberta et Territoires du Nord-Ouest	88	128	84	228
Colombie-Britannique et Yukon	265	353	278	400
Total	1 527	1 799	1 783	2 261

Le nombre de plaintes en provenance de diverses régions du pays varie sensiblement d'une année à l'autre. Il n'est pas étonnant de constater cependant que la majorité des plaintes viennent de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique.

transport routier, le secteur ferroviaire et celui du débarbage; les normes d'acuité visuelle applicables aux pilotes professionnels et le recours au critère de l'âge pour établir l'admissibilité à des indemnités de départ et à des plans de retraite anticipée.

certain nombre de recommandations visant à améliorer le traitement de ces plaintes.

Les plaintes qui invoquent le motif de l'orientation sexuelle ont été ramenées de 5 p. 100 en 1996 à 2 p. 100 en 1997.

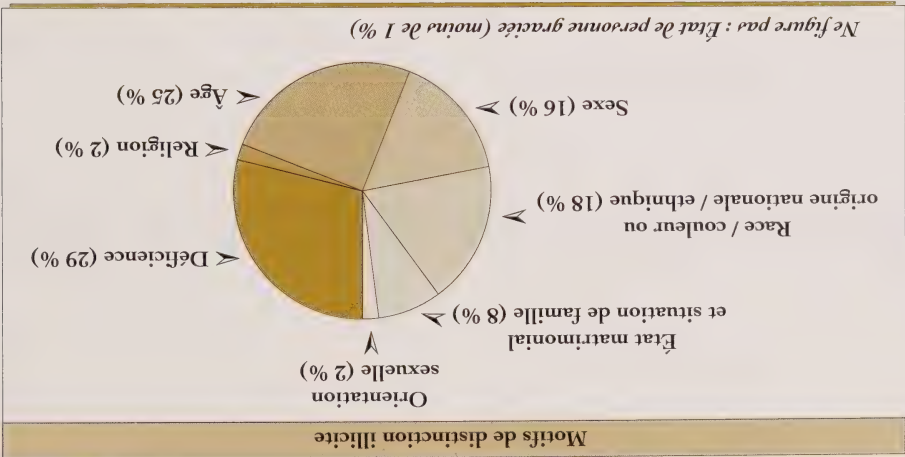
Tandis que la plupart d'entre elles traitaient des avantages sociaux à verser aux conjoints des employés gais et lesbiennes, un certain nombre provenaient de personnes alléguant qu'elles avaient été harcelées en raison de leur orientation sexuelle.

retaire obligatoire était discriminatoire. Presque toutes les autres plaintes visaient des situations liées au travail comme le refus d'embaucher, le harcèlement en milieu de travail et la cessation d'emploi.

Réunies, les plaintes invoquant la race, la couleur et l'origine nationale ou ethnique représentaient 18 p. 100 du nombre de cas présentés à la Commission. La proportion des plaintes s'appuyant sur ces motifs est restée élevée pendant un certain nombre d'années et elle n'est pas sans nous préoccuper. Le fait que la majeure partie des dossiers est liée à l'emploi indique qu'il y a encore beaucoup à faire pour en arriver à rendre les milieux de travail insensibles à la couleur de la peau.

La discrimination fondée sur le sexe constituait 16 p. 100 de toutes les plaintes reçues par la Commission en 1997, et 92 p. 100 de celles-ci étaient présentées par des femmes. La plupart des plaignantes alléguaient avoir été victimes de harcèlement, d'un traitement différentiel ou d'un refus de les embaucher. Nous avons également continué à recevoir un nombre important de plaintes de femmes occupant des emplois non traditionnels, comme ceux de conductrice d'autobus ou de camion, travaillant dans l'entretien aéronautique et gardienne de pénitencier. Dans un effort en vue de répondre au volume croissant de plaintes de harcèlement sexuel, nous avons commandé une étude, qui a donné lieu à un

Ventilation des plaintes par motif de distinction illicite, de 1994 à 1997										
Motif	1997	1996	1995	1994						
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Déficience	445	29	602	33	579	32	700	31	31	9
Âge	375	25	140	8	130	7	209	9	9	25
Sexe	250	16	405	23	420	24	551	25	11	25
Race ou couleur	143	9	220	12	198	11	257	11	9	205
Origine nationale ou ethnique	133	9	161	9	157	9	205	9	7	163
situation de famille	118	8	147	8	119	7	163	7	2	31
Orientation sexuelle	37	2	92	5	76	4	101	5	1	103
Religion	24	2	31	2	103	6	69	3	6	—
État de personne gracée	2	—	1	—	1	—	6	—	100	2 261
Total	1 527	100	1 799	100	1 783	100	2 261	100	100	100



## L'amélioration du processus de traitement des plaintes

Même si la Commission fait tout ce qu'elle peut pour traiter les plaintes avec rapidité et équité, elle est sensible aux préoccupations qui ont été soulevées à propos du rythme et de la transparence du processus. Au cours de nos 20 années d'existence, nous avons cherché à fournir des services plus efficaces et, ces dernières années, à le faire malgré des ressources réduites. En 1994, par exemple, nous avons adopté une nouvelle approche visant à obtenir plus d'information générale sur toutes les plaintes dès le début du processus. Cela nous permet de soumettre des dossiers explicites aux commissaires, qui peuvent ainsi rendre leurs décisions plus rapidement, libérant de ce fait les ressources au profit de causes plus complexes. Cette initiative a permis de raccourcir le temps consacré à la conduite de la plupart des enquêtes, la plupart se terminant maintenant au cours d'une même année. Plus récemment, la Commission a franchi une autre étape en rendant son processus de traitement des plaintes plus transparent. Elle a en effet décidé de fournir par écrit aux parties les raisons qui justifient sa décision de refuser la plainte ou d'arrêter les procédures.

## Les types de discrimination : plaintes reçues en 1997

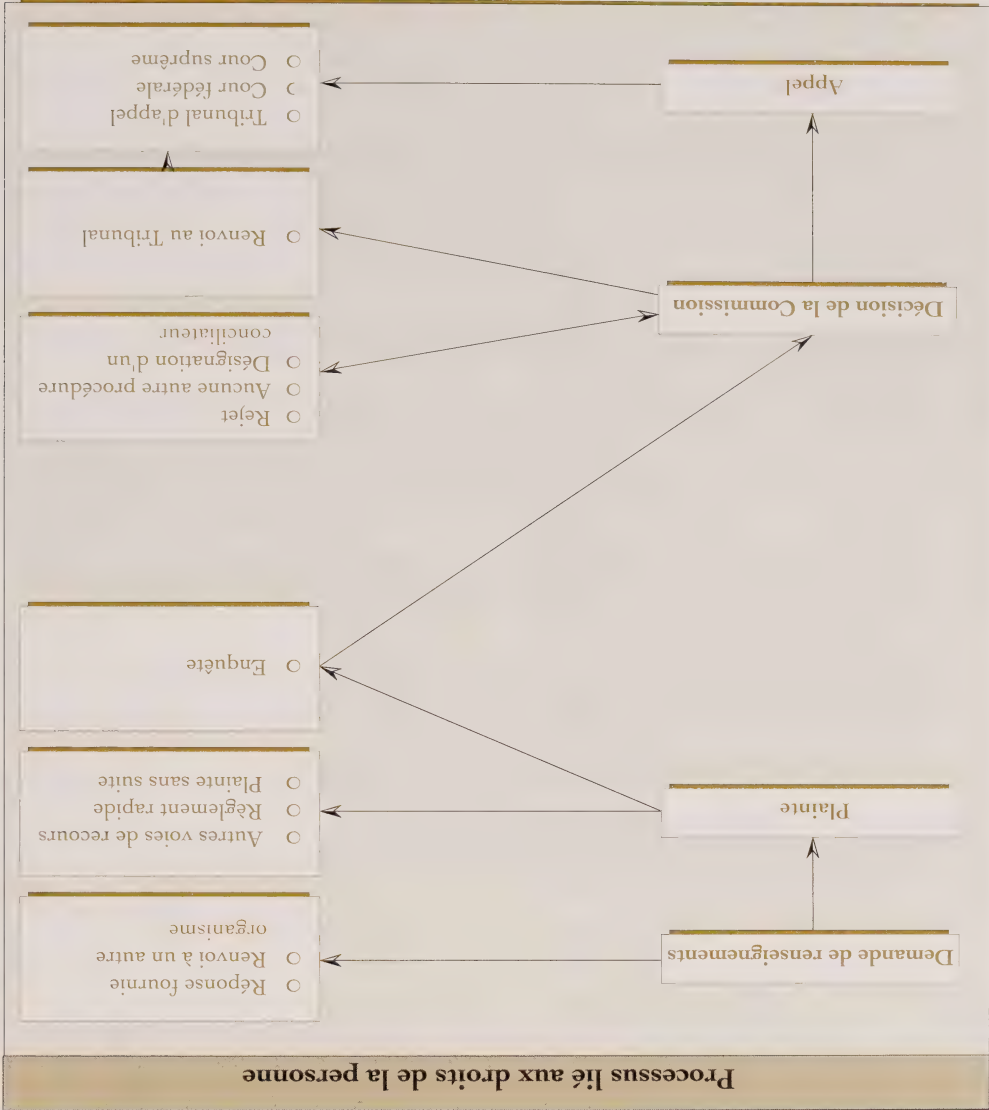
Dans les rapports annuels précédents, nos statistiques sur la suite donnée aux plaintes comprenaient celles qui ont fait l'objet d'enquête et qui ont été transmises aux commissaires pour décision, celles qui ont été réglées avant la tenue d'une enquête et celles

qui ont été soumises à une autre voie de recours. Cette année, nous avons également inclus les dossiers qui ont été fermés avant la tenue d'une enquête parce qu'il était impossible de faire un lien entre les présumés gestes posés et les motifs de distinction illicite ou encore parce que les plaignants ne désiraient pas maintenir leur plainte. Nous pouvons ainsi présenter un tableau plus exact du nombre de plaignants qui se sont adressés à la Commission pour obtenir de l'aide et illustrer le travail du personnel affecté à la mise en œuvre.

Comme au cours des années précédentes, les motifs de distinction les plus souvent invoqués sont la déficience, le sexe de même que la race, la couleur et l'origine nationale ou ethnique. En 1997, il s'est également produit une augmentation significative du nombre de plaintes reliées à l'âge.

La déficience reste le motif de distinction le plus souvent cité, soit dans 29 p. 100 de toutes les nouvelles plaintes. Un certain nombre de ces plaintes visaient des employeurs qui n'avaient pas pris les mesures d'adaptation nécessaires pour aménager les lieux de travail de façon à permettre à l'employé d'accomplir sa tâche.

Parmi les plaintes reçues, 25 p. 100 faisaient état de l'âge comme motif de distinction illicite, ce qui représente une hausse importante depuis trois ans. Environ 75 p. 100 de ces plaintes touchaient la retraite obligatoire dans les Forces canadiennes et résultaient d'un jugement de la Cour fédérale rendu en mars 1997, selon lequel la politique de



parties à résoudre le problème. Si cette conciliation échoue, la Commission réétudie l'affaire et, si elle juge qu'une enquête plus approfondie est nécessaire, elle renvoie la plainte au Tribunal canadien des droits de la personne pour qu'elle y soit instruite.

détermineront, en fonction de la preuve présentée, si l'affaire devrait être poursuivie ou rejetée. Si la preuve corrobore les allégations de discrimination du plaignant ou de la plaignante, la Commission nomme généralement un conciliateur pour aider les



# Le travail de la Commission

## LA PROTECTION DES DROITS DE LA PERSONNE

e traitement des plaintes est peut-

être le rôle qui a fait le mieux connaître la

Commission. Chaque année, celle-ci reçoit

quelque 45 000 demandes d'aide ou d'avis. Ces

demandes nous sont surtout transmises par

téléphone et sont traitées par des agents de

l'administration centrale, à Ottawa, ou de l'un

des six bureaux régionaux. Un grand nombre

de problèmes soumis à la Commission ne

relèvent pas de son champ de compétence et,

dans ces cas, les personnes qui appellent sont

aussitôt dirigées vers d'autres organisations,

comme les commissions provinciales des droits

de la personne, les commissions des plaintes

contre la police ou d'autres ministères ou

organismes.

Les plaintes retenues par la Commission sont

celles qui touchent des domaines de

compétence fédérale et qui sont liées aux

Il motifs de distinction illicite définis dans la

*Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ces

plaintes sont généralement liées à un emploi ou

à des services, et un petit nombre d'entre elles

touchent la diffusion de messages haineux.

Certaines plaintes sont soumises à d'autres

voies de recours, comme une procédure de

règlement des griefs ou la procédure interne de

traitement des plaintes d'un employeur.

D'autres sont résolues rapidement par des

discussions entre les parties, ou aboutissent à un arrêt des procédures, la plaignante ou le plaignant ayant décidé de retirer sa plainte.

### Demandes de renseignements\* reçues au cours des dix dernières années

1997	47 200
1996	46 796
1995	36 574
1994	40 112
1993	46 292
1992	52 170
1991	52 284
1990	52 792
1989	46 623
1988	46 326

\* L'expression « demandes de renseignements » s'entend de toute prise de contact avec la Commission faite par un particulier, un groupe ou un organisme désirant obtenir de l'information ou nous signaler une situation ou une préoccupation.

Les autres plaintes font l'objet d'une enquête par le personnel et sont soumises aux

commissaires pour une décision définitive.


À l'occasion, les procédures seront

interrompues durant l'enquête et le dossier sera

fermé. Dans les autres cas, les commissaires

examineront les résultats de l'enquête et

## Les plaintes

En 1997, la Commission a mené à terme le traitement de 424 plaintes de discrimination fondée sur l'âge. Six cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement. Treize ont été soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Enfin, trois plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour y être instruites. 

Bilan des plaintes en 1997	
Age	
Règlement rapide	2
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	4
Autres voies de recours	13
Renvoi à un tribunal	3
Irrecevable <sup>1</sup>	5
Rejet pour manque de preuve	16
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	23
Plainte sans suite <sup>3</sup>	358
<b>Total</b>	<b>424</b>
<sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt. <sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié. <sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant a laissé tomber sa plainte ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de distinction illicite.	

d'une personne en appliquant la règle de l'âge de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi. » Les employés plus âgés, particulièrement ceux et celles qui n'ont qu'un faible revenu et pas de régime de retraite, ont besoin de travailler autant que les plus jeunes. En fait, s'ils ont connu de longues périodes de chômage, ils pourraient même être dans l'impossibilité de prendre leur retraite. La retraite obligatoire a également des répercussions négatives sur les femmes, car nombre d'entre elles ne peuvent accumuler suffisamment de crédits ouvrant droit à pension, soit parce qu'elles sont entrées sur le marché du travail sur le tard, ou qu'elles en ont été absentes pendant un certain nombre d'années pour s'occuper de leurs enfants. Nous estimons que la compétence — et non l'âge — devrait être le seul facteur dont on devrait tenir compte pour déterminer si une personne devrait être forcée de quitter un poste donné.

Les capacités ont été jugées en fonction de stéréotypes. Un homme de 60 ans, par exemple, a posé sans succès sa candidature à un poste d'ingénieur au sein d'une compagnie aérienne. L'enquête a révélé que le mis en cause avait embauché des candidats plus jeunes que le plaignant, même si ce dernier avait des compétences égales.

Un autre problème auquel sont confrontés les travailleurs âgés est la perte d'emploi résultant d'une rationalisation ou d'une restructuration. En janvier 1997, un tribunal des droits de la

personne a rendu sa décision dans

*l'affaire Cranston et al. c. Forces*

*armées canadiennes*, où il y avait eu

perte d'emplois à la suite d'une

restructuration. L'affaire

concernait un groupe de 26 pilotes

et agents de bord forcés de

prendre une retraite anticipée ou

réaffectés à des tâches au sol

quand le Service de vols pour

dignitaires du ministère des

Transports a été transféré au

ministère de la Défense nationale. Le tribunal a

statué que les plaignants avaient été victimes de

discrimination. Il a souligné qu'il est difficile

d'imaginer que l'on puisse dire à des gens que

leur présence n'est pas souhaitable au sein

d'une organisation en raison de leur sexe, de

leur religion, de leur race ou de leur orientation

sexuelle. Il a ajouté que les plaignants s'étaient

néanmoins fait dire qu'ils ne cadraient pas dans

les Forces canadiennes en raison de leur âge.

Comme l'a fait remarquer la présidente au

moment où la décision a été rendue, le tribunal

a indiqué clairement qu'un employeur ne peut

exclure des personnes dans le cadre d'un

La retraite obligatoire

raison de leur âge.

exercice de réorganisation simplement en

L'obligation, dans certaines organisations, de prendre sa retraite à un âge déterminé, quels que soient les désirs et la capacité de l'intéressé de continuer à exercer ses fonctions, constitue aussi une forme de discrimination fondée sur l'âge. Les Forces canadiennes font partie de ces organisations. Entre 1986 et 1988, une série de plaintes ont été déposées à la Commission

canadienne des droits de la

personne par des membres des

Forces. Ceux-ci alléguaient avoir

été privés de possibilités d'emploi

en raison de leur âge (*Martin et al. c.*

*Forces armées canadiennes*). Neuf

d'entre eux avaient été forcés de

prendre leur retraite, et le dixième

s'était fait dire qu'il devrait prendre

sa retraite à 40 ans, même si la

durée de son poste a été prolongée

par la suite. En mars 1997, la Cour

d'appel fédérale a statué que la politique

obligeant à prendre sa retraite était

discriminatoire et conclu que l'évaluation

individuelle constituait une solution de

rechange raisonnable pour déterminer les

membres des Forces qui ne sont plus aptes à

servir. Par suite de la décision de la Cour,

chacun des neuf plaignants touchera entre

5 000 \$ et 200 000 \$ de compensation pour

perte de salaire.

La Commission souhaite l'abrogation de la

disposition de la *Loi canadienne sur les droits de la*

*personne*, qui permet de « mettre fin à l'emploi

[...] un employeur ne  
peut exclure des  
personnes dans le  
cadre d'un exercice de  
réorganisation  
simplement en raison  
de leur âge.

que les employeurs exerçaient de la discrimination à l'encontre des travailleurs âgés dans leurs pratiques d'embauche. Il n'est donc pas étonnant que les conseillers aient indiqué que les personnes de 60 ans et plus éprouvaient le plus de difficulté à se faire embaucher, suivies de celles âgées entre 45 et 59 ans.

La seconde étude portait sur les attitudes des employeurs à l'égard du personnel âgé et les politiques en milieu de travail. Le rapport, intitulé *Options 45+ : A Survey of Canadian Employers*, a révélé qu'environ trois employeurs sur dix ayant répondu au sondage s'étaient fixé une limite d'âge auquel ils considéreraient une personne trop vieille pour être embauchée.

Dans le cas des petites entreprises, cet âge était fixé à 57 ans, dans les plus grandes à 59, avec certaines variations selon les régions et les secteurs de l'industrie. Cette étude et d'autres soulignent la persistance d'attitudes négatives à l'égard des travailleurs âgés.

## La discrimination dans l'emploi

L'expérience de la Commission au chapitre de la discrimination selon l'âge vient confirmer l'existence d'un tel phénomène. La majorité des plaintes reçues à ce sujet au cours de l'année concerne des personnes d'un certain âge dont

es personnes qui se trouvent aux deux extrêmes du spectre de l'âge sont susceptibles de souffrir de discrimination en raison des stéréotypes négatifs véhiculés au sujet des jeunes et des personnes âgées. Présumer de la capacité des gens en fonction de leur âge contrevient aux principes des droits de la personne. Il faut également faire preuve d'un pèître sens des affaires pour éliminer des candidats ou des candidates possédant de l'expérience ou toute autre qualité simplement parce que ces personnes ont atteint un certain âge ou sont jugées trop jeunes.

## Les attitudes à l'égard des travailleurs âgés

Cette année, deux études financées par Développement des ressources humaines Canada ont fourni de l'information troublante sur les attitudes des employeurs à l'égard des travailleurs âgés. Dans le cadre de la première étude, les conseillers en emploi du Ministère ont été interrogés sur les besoins des travailleurs âgés et ce qui fait obstacle à leur satisfaction. Le rapport, intitulé *Options 45+ : Sondage sur les Centres de ressources humaines* et signé Underhill, Marshall et Delhencourt, a été rendu public en avril. Une écrasante majorité de conseillers interrogés (84 p. 100) estimait



61 plaintes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Vingt-huit cas touchant principalement les régimes de soins de santé et le harcèlement ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement. Onze autres, qui concernent des régimes de retraite, sont en suspens dans l'attente d'une décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire du SCFP. 🌿

## Les plaintes

Au moment où la Commission est partie à un litige pour s'assurer que les lois protègent et reconnaissent les gays et les lesbiennes comme des membres à part entière de notre société, les plaintes continuent de s'accumuler. En 1997, nous avons mené à terme le traitement de

### Bilan des plaintes en 1997

Orientation sexuelle	
Règlement rapide	7
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	21
Autres voies de recours	7
Renvoi à un tribunal	0
Irrecevable	2
Rejet pour manque de preuve	2
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	10
Plainte sans suite <sup>3</sup>	12
<b>Total</b>	<b>61</b>
<sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.	
<sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.	
<sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant a laissé tomber sa plainte ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de distinction illicite.	

que partiellement, pour permettre à certaines d'entre elles de faire leur chemin, alors les personnes qui ouvraient ces portes perpétueraient la discrimination à l'égard de celles qui seraient contraintes de rester à l'extérieur de ces mêmes portes. Si les Juifs ne peuvent franchir ces portes côte à côte avec d'autres minorités qui ont souffert avec eux, s'ils font en sorte de laisser d'autres minorités hors des murs, alors les Juifs, en toute bonne conscience, peuvent-ils y entrer? »

[Traduction]

## Les faits

Même si le sondage réalisé par Angus Reid/Southam News montre qu'une majorité de Canadiennes et de Canadiens sont en faveur de la protection des droits des gays et des lesbiennes, on connaît moins bien les problèmes auxquels ces groupes font face au quotidien. C'est pourquoi la Commission a appuyé l'idée d'une enquête pancanadienne sur la discrimination, les relations homosexuelles et la violence contre les lesbiennes, les gays et les personnes bisexuelles. L'enquête sera réalisée par Égalité pour les gays et les lesbiennes (EGALÉ) au printemps et à l'été 1998. Nous attendons avec grand intérêt les résultats de cette enquête. Nous espérons tout particulièrement que les nouvelles données ainsi obtenues permettront aux employeurs, aux services de police et à d'autres organismes de élaborer des mesures efficaces pour combattre la discrimination contre les gays et les lesbiennes.

censée entendre les arguments à ce sujet au début de 1998.

L'admissibilité des conjoints survivants aux prestations prévues par les régimes de retraite est la principale pierre d'achoppement. C'est

que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne

reconnaît pas les régimes qui

accordent de tels avantages aux

conjoints de même sexe. Plutôt que

de modifier la *Loi de l'impôt sur le*

*revenu*, le gouvernement fédéral

s'en remet aux tribunaux pour

trancher la question. Certaines

entreprises recourent cependant à

différentes formules afin d'offrir

ces avantages à leurs employés gays

et lesbiennes. La Banque de

Montréal, la Banque de la

Nouvelle-Écosse et Northern

Telecom, par exemple, tirent les

prestations aux conjoints

survivants de même sexe sur leurs

recettes générales en attendant la

modification de la *Loi de l'impôt sur*

*le revenu*.

En octobre, la Commission est intervenue dans une contestation judiciaire par le Syndicat

canadien de la fonction publique (SCFP) au

sujet des restrictions imposées aux régimes de

retraite par la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous

avons jugé bon d'agir ainsi parce que nous

croions que c'est la nature d'une relation

interpersonnelle — et non l'orientation

sexuelle — qui devrait déterminer si une

personne est admissible aux avantages

généralement accordés aux conjoints. Nous

attendons la décision de la Cour d'appel de l'Ontario à ce sujet.

L'inclusion de l'orientation sexuelle dans les lois qui régissent les droits de la personne n'éliminera pas la discrimination du jour au

lendemain, mais elle donnera à tout

le moins aux victimes une

possibilité de redresser la situation.

En 1997, nous nous sommes donc

réjouis de voir l'orientation sexuelle

s'ajouter aux motifs de distinction

illicite dans le code des droits de la

personne de Terre-Neuve.

L'importance d'étendre une telle

protection à toutes les instances

nous a incités à intervenir dans

l'affaire *Friend c. Alberta*, dont la

Cour suprême a été saisie vers la

fin de 1997. L'affaire mettrait en

cause une personne congédiée en

raison de son orientation sexuelle et

qui ne pouvait déposer une plainte

auprès de la Commission des droits

de la personne de l'Alberta, étant

donné que la loi provinciale n'englobe pas

l'orientation sexuelle dans les motifs de

distinction illicite.

La Commission n'était pas seule à faire valoir

que nous avons tous la responsabilité de mettre

fin à la discrimination, où qu'elle soit et qu'elle

nous touche personnellement ou non. Le

Congrès juif canadien, autre intervenant dans

l'affaire *Friend*, a défendu cette thèse avec

éloquence.

« Si les portes qui s'étaient fermées devant les

minorités par le passé s'ouvriraient, ne serait-ce

*L'inclusion de  
l'orientation sexuelle  
dans les lois qui  
régissent les droits de  
la personne  
n'éliminera pas la  
discrimination du  
jour au lendemain,  
mais elle donnera à  
tout le moins aux  
victimes une  
possibilité de redresser  
la situation.*

## L'orientation sexuelle

### Les mots pour le dire

La bonne nouvelle, c'est qu'un grand nombre d'entreprises privées, dont IBM, la Banque Royale, Bell Canada et Dow Chemical, offrent maintenant à leurs employés les avantages sociaux pour les conjoints de même sexe. En clair, cela signifie que, les membres de leur personnel, gays et lesbiennes, ainsi que leurs conjoints, bénéficient d'avantages semblables à ceux offerts aux employés hétérosexuels et à leurs conjoints comme des régimes d'assurance des soins médicaux et dentaires de même que des indemnités de déménagement. En 1997, la Chambre des communes a étendu les avantages aux conjoints de même sexe à ses employés et aux députés.

Le gouvernement fédéral, par contre, hésite à emboîter le pas. Il a fallu une décision d'un tribunal (*Akcrstrom et Moore*), en 1996, pour que le Conseil du Trésor publie une directive étendant l'application des régimes d'assurance des soins médicaux et dentaires aux conjoints de même sexe des fonctionnaires fédéraux.

Même si le gouvernement a accepté d'accorder ces avantages sociaux, il a contesté le pouvoir du tribunal d'ordonner une modification de la définition de conjoint. La Cour fédérale est

ajout de l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite en 1996 a marqué un jalon important dans l'histoire des droits de la personne au Canada. On peut en mesurer toute la portée en constatant qu'il a fallu près de vingt ans entre le moment où la Commission a réclamé pour la première fois cette modification à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et celui où elle a obtenu gain de cause. Quand la modification a finalement été apportée, tant l'opinion publique que les tribunaux semblaient convaincus du bien-fondé de celle-ci bien avant le Parlement. Un sondage national Angus Reid/Southam News, réalisé en 1996 a montré que 55 p. 100 des Canadiens adultes étaient en faveur des avantages aux conjoints de même sexe. En 1992, la Cour d'appel de l'Ontario avait déjà interprété la *Loi canadienne sur les droits de la personne* de manière à y inclure l'orientation sexuelle à la suite d'une contestation de la *Charte*. L'expression « orientation sexuelle » figurant maintenant dans le texte de loi, on aurait pu croire que chacun comprendrait que la discrimination fondée sur ce motif est interdite et qu'elle doit cesser.

Malheureusement, les choses n'ont pas été aussi simples.

et qu'il était nécessaire d'adapter le droit de la preuve de sorte que le point de vue des Autochtones sur leurs pratiques, coutumes et traditions, de même que leur relation avec le territoire, soient pris en considération comme il se doit par les cours. « Il faut bien reconnaître que nous sommes tous ici pour y rester », a écrit le juge en chef, incitant les nations autochtones et le gouvernement à régler les revendications par la négociation plutôt que par le recours aux tribunaux, affirmation à laquelle souscrit la Commission.



négociation avec les Micmacs. La Commission espère que ce problème de longue date pourra être résolu et suivra la situation de près.

## Questions en suspens

La question de savoir comment créer plus de mécanismes pratiques de règlement des différends territoriaux avec le gouvernement, dont la situation des Micmacs n'est qu'un exemple parmi des centaines, est depuis longtemps la pierre d'achoppement des efforts visant à renouveler les relations entre les groupes autochtones et le gouvernement. Même si des déblocages importants sont survenus ces dernières années, le processus de règlement des revendications territoriales reste lourd et extrêmement lent.

La Commission royale sur les peuples autochtones et la Commission canadienne des droits de la personne ont réclamé une formule d'arbitrage indépendante et plus impartiale. La Commission des revendications des Indiens (CRI), créée en 1992, a fait un travail admirable, mais son mandat se limite aux revendications particulières, qui sont liées aux ententes, décisions administratives et traités existants. La CRI peut émettre des avis et faire des recommandations, mais elle n'a pas le pouvoir de rendre ses décisions exécutoires.

Une étude indépendante du travail de la CRI a recommandé au gouvernement d'établir une commission de règlement des revendications territoriales des Indiens qui soit permanente, indépendante et dotée de pouvoirs quasi judiciaires. Dans sa réponse à la Commission

royale, *Rassemblement nos forces*, le gouvernement a annoncé qu'il travaillerait avec l'Assemblée des Premières Nations à explorer comment une telle commission pourrait être structurée et le genre de pouvoirs d'arbitrage ou de médiation qu'il pourrait être nécessaire de lui conférer. Au début de 1998, la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a indiqué que les discussions allaient bon train et qu'elle espérait pouvoir bientôt annoncer la conclusion d'une entente sur la création d'une nouvelle commission. Cette nouvelle nous réjouit. Pour ce qui est des revendications globales (qui ne sont pas basées sur les ententes ou traités existants), le gouvernement a manifesté sa volonté de travailler avec les Autochtones ainsi qu'avec ses partenaires des provinces et des territoires afin d'explorer de nouvelles façons d'améliorer le processus.

La perspective, pour les Autochtones, d'établir le bien-fondé de leurs revendications territoriales s'est considérablement clarifiée quand une décision marquante de la Cour suprême a été rendue en décembre. L'affaire *Delgamuukw* touchait la revendication de titres autochtones sur de vastes étendues de territoire par les Premières Nations Grixsanes et Wet'suwet'en du nord-ouest de la Colombie-Britannique. Dans une décision unanime, le tribunal a infirmé les décisions de deux cours inférieures qui avaient rejeté le témoignage oral détaillé de dirigeants autochtones. Reconnaissant la nature particulière des titres autochtones, le juge en chef a souligné que le fait de s'appuyer uniquement sur les règles de preuve traditionnelles ne servirait pas la justice

visant à régler les plaintes déposées par l'Assemblée des chefs du Manitoba auprès de la Commission. Quinze ministères ou organismes ont accepté de prendre des dispositions pour améliorer les occasions d'emploi d'Autochtones compétents et s'assurer ainsi que la main-d'œuvre est plus représentative. Pour la première fois en 1997, ces ministères et organismes ont fait rapport des progrès accomplis. Leurs rapports montrent que la représentation et l'embauche des Autochtones est bien inférieure aux objectifs fixés. C'est la une situation inacceptable pour la Commission, et cela va à l'encontre des intérêts des Autochtones qui souhaitent obtenir des postes dans la fonction publique fédérale. Nous avons indiqué clairement au Conseil du Trésor que nous attendions de plus grands efforts de leur part en vue de répondre aux exigences définies dans les ententes de règlement.

Dans un effort modeste mais, nous l'espérons, utile pour mieux faire connaître les droits individuels des Autochtones, la Commission a coopéré avec la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique et la Legal Services Society of British Columbia, au cours de la dernière année, à la publication intitulée *Human Rights, My Rights*. Une version vidéo est en cours d'élaboration. La publication, destinée principalement aux Autochtones, fait état des divers droits des citoyens et fournit de l'information sur la façon dont ces derniers peuvent faire respecter ces droits. Un document semblable avait été diffusé auparavant au Manitoba, et un autre est prévu pour l'Alberta.

En octobre 1997, la Commission a rendu publics les résultats d'une enquête spéciale sur la situation des collectivités micmaques de Terre-Neuve. Le statut des Micmacs fait l'objet de débats depuis que Terre-Neuve s'est jointe à la Confédération en 1949, étant donné que les collectivités micmaques ne sont pas assujetties à la *Loi sur les Indiens*. Une seule d'entre elles — la Première nation Miawpukek de Conne River — a été reconnue comme bande au sens de la *Loi*. Les Micmacs soutiennent que la décision historique de ne pas leur reconnaître le statut d'Indiens inscrits les a empêchés d'accéder à un large éventail de programmes et de services offerts aux Indiens des autres provinces.

Dans son rapport à la Commission, Noël Lyon a indiqué que le gouvernement fédéral avait manqué à ses obligations constitutionnelles en refusant de reconnaître explicitement toutes les collectivités micmaques de Terre-Neuve. Décrit la situation comme une grave question de droits à l'égalité, M. Lyon a invité le gouvernement à négocier des ententes d'autonomie gouvernementale avec les Micmacs.

En transmettant le rapport au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, la présidente a pressé le gouvernement de travailler avec les collectivités micmaques dans le but de trouver un terrain d'entente. À l'occasion d'une réunion avec la présidente vers la fin de 1997, la Ministre a accepté d'étudier divers moyens d'instaurer un processus de

part, les gouvernements provinciaux ont généralement refusé aussi d'assumer cette responsabilité qu'ils considéraient comme un problème du gouvernement fédéral. Pendant que les gouvernements se relayaient la balle, les Autochtones souffraient.

Il y a tout lieu de s'inquiéter aussi de l'absence persistante d'un plan ou d'une politique gouvernementale clairs pour répondre aux besoins particuliers des Métis. Depuis près de 150 ans, les Métis sont victimes du chevauchement des compétences et du manque de volonté flagrant des gouvernements à l'égard de leurs préoccupations et de leurs besoins particuliers.

Il n'appartient pas à la Commission de juger quel organe gouvernemental devrait assumer la responsabilité directe des Autochtones en milieu urbain, des Métis et des Indiens non inscrits. Cependant, nous pouvons affirmer que tous les gouvernements devraient faire de ce problème une priorité de collaboration de politiques publiques. Le coût de l'inaction serait simplement trop élevé.

## La protection des droits

Maintenant que le gouvernement canadien et les Autochtones s'apprentent à établir de nouvelles formes d'autonomie

gouvernemental, il manque de toute évidence aux recherches et aux analyses actuelles la prise en compte véritable de la manière dont les droits des citoyens autochtones — et particulièrement des groupes vulnérables comme les femmes, les aînés et les personnes

[...] la situation

sociale et économique

des Autochtones dans

les centres urbains est

souvent aussi

mauvaise ou même

pire que celle qui

existe dans les

réserves. Toutefois,

aucun ordre de

gouvernement n'a été

en mesure de répondre

adéquatement à leurs

besoins ou n'a en la

volonté de le faire.

handicapées — peuvent être protégés dans des collectivités autonomes. Nul doute qu'au fur et à mesure que prendra forme l'autonomie gouvernementale des Autochtones, des plaintes individuelles nous parviendront. Aussi, nous estimons qu'il est essentiel que les membres des collectivités autochtones en situation d'autonomie gouvernementale aient accès à des mécanismes de recours efficaces advenant une situation de discrimination.

La Commission continue de recevoir des plaintes concernant des allégations de discrimination dans les réserves créées en vertu de la Loi sur les Indiens. Le nombre de ces plaintes est relativement petit, étant donné qu'environ 300 000 personnes vivent dans les réserves. Il s'agit souvent d'allégations de discrimination basée sur la situation matrimoniale ou le sexe liée à la fourniture d'un logement et d'autres services ou encore de discrimination en emploi dans des gouvernements ou organismes autochtones.

En 1996, le gouvernement fédéral a approuvé une initiative d'équité en matière d'emploi

finalément sur la voie d'un règlement de cette question qui entache depuis trop longtemps la réputation de notre pays, notamment reconnu pour respecter les droits de tous ses habitants. Nous espérons que l'année 1998 passera à l'histoire pour avoir vu naître une nouvelle relation plus durable entre les Autochtones et l'ensemble de la société canadienne.

### Le coût de l'inaction

Certains commentateurs se sont dits préoccupés par le prétendu coût prohibitif de la mise en œuvre des recommandations de la Commission royale, et ils ont demandé au gouvernement de ralentir le rythme du changement. On peut se demander, toutefois, quel serait le coût de l'inaction. Cette question à controverse a fait l'objet d'une conférence en octobre sur la stratégie économique proposée par la Commission royale. Il en est ressorti, simplement, que le coût de l'inaction, quand on pense au taux de chômage élevé et aux problèmes sociaux que vivent les Autochtones, est déjà trop élevé et s'accroît rapidement. La Commission royale estimait que les seuls coûts associés à la faiblesse des revenus et de la production ainsi qu'aux efforts visant à résoudre les problèmes sociaux s'élevaient à 7,5 milliards de dollars en 1996. Sans changement fondamental, ces coûts seront de plus en plus élevés chaque année, car la population autochtone augmente et un nombre croissant de jeunes gens cherchent un emploi sur un marché du travail de plus en plus fermé. Même si la Commission royale a conclu en disant que les sommes investies aujourd'hui rapporteront demain, bien des gens ont

### Les Autochtones en milieu urbain : Une situation problématique

soutenu tout au long de 1997 que le Canada ne pouvait se permettre d'aller de l'avant avec la stratégie proposée, compte tenu de sa situation économique. Fait intéressant à noter, l'économiste en chef de la Banque royale a déclaré qu'il fallait répondre par l'affirmative à la question de savoir si la proposition de la Commission royale était abordable.

Historiquement, la situation critique des Autochtones qui vivent en milieu urbain n'a jamais fait l'objet de beaucoup d'attention, et la Commission royale ne s'y est pas arrêtée. La discussion sur les questions intéressantes les Autochtones a tendance à se limiter à la situation des Indiens inscrits vivant dans les réserves. En fait, cependant, près de la moitié des 800 000 Autochtones vivent dans les villes au Canada, et la migration vers les centres urbains s'accroît rapidement. La ville de Winnipeg, par exemple, compte plus d'Autochtones que l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest.

De toute évidence, la situation sociale et économique des Autochtones dans les centres urbains est souvent aussi mauvaise ou même pire que celle qui existe dans les réserves. Toutefois, aucun ordre de gouvernement n'a été en mesure de répondre adéquatement à leurs besoins ou n'a eu la volonté de le faire. De son côté, le gouvernement fédéral a généralement refusé de prendre cette responsabilité, invoquant le fait que sa compétence se limite aux réserves. D'autre



À ce stade-ci, il manque toutefois au Plan d'action du gouvernement des précisions et des objectifs à long terme, ainsi que l'avait demandé la Commission royale. Ce qui déçoit encore davantage, cependant, c'est qu'il se concentre surtout sur la situation des Indiens inscrits vivant dans les réserves. Comme nous l'avons déjà mentionné dans les rapports annuels précédents, les problèmes sociaux et économiques auxquels font face les collectivités autochtones qui vivent hors des réserves sont au moins aussi graves que ceux dont souffrent bien des habitants des réserves. Malheureusement, nous attendons toujours que l'un ou l'autre des ordres de gouvernement s'engage à répondre aux besoins des Autochtones qui vivent dans ces collectivités. En réponse aux critiques sévères formulées par les groupes de défense des intérêts des Autochtones vivant hors des réserves, les leaders inuit et métis, la ministre Stewart et son collègue, l'hon. Ralph Goodale, interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, ont reconnu la nécessité d'inclure ces groupes dans la nouvelle relation que le gouvernement tente d'instaurer.

Comme c'est le cas dans ce genre de dossier, nous aurons la preuve que le gouvernement s'est véritablement engagé à écrire un nouveau chapitre de ses relations avec les Autochtones quand il traduira cet engagement en gestes concrets. Nous faisons preuve d'un optimisme prudent, espérant que le Canada s'engage

avec les Autochtones à bâtir un avenir meilleur.

sentir à ce jour, et il s'est engagé à collaborer dont les tragiques retombées se faisaient encore gouvernementales avaient causé des préjudices d'erreurs, reconnaissant ainsi que les politiques Autochtones dans le passé étaient autant admis que les mauvais traitements infligés aux ouvertement, franchement et publiquement du Canada, un gouvernement fédéral a historique. Pour la première fois dans l'histoire faut néanmoins reconnaître son importance suscitée quelques débats, mais il

La déclaration de réconciliation a processus de guérison.

été instauré pour favoriser le fonds de 350 millions de dollars a « regrets les plus sincères ». Un gouvernement a exprimé ses ces établissements, le services physiques et sexuels dans personnes qui ont été victimes de responsabilité fédérale. Aux héritage des pensionnats sous évoquait en particulier le triste autochtones. » Cette déclaration peuples et des nations économiques et sociaux des d'éroder les régimes politiques, réussisifs « ont eu pour effet reconnaît que les actions des gouvernements officielle, dans laquelle le gouvernement était une « déclaration de réconciliation »

L'élément central de l'annonce faite en janvier

*Nous favorisons l'avenir  
d'un système  
prudent, créateur et le  
Canada s'engage  
à maintenir la voie  
d'un rétablissement de cette  
question*

*déjà, nous avons  
répondre à nos  
groupes de défense des intérêts des  
Autochtones vivant hors des  
réserves, les leaders inuit et métis,  
la ministre Stewart et son collègue,  
l'hon. Ralph Goodale,*

*habitant.*



# Les Autochtones

an dernier, nous avions formulé une mise en garde : ignorer le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones équivaudrait à rendre un mauvais service à tous les Canadiens et les Canadiennes. Nous restons d'avis que le rapport de la Commission royale fournit une base solide pour l'établissement d'une relation à la fois équitable et durable entre les Autochtones et non Autochtones du Canada.

À la fin de 1997, le gouvernement n'avait toujours pas répondu officiellement au rapport de la Commission royale. Toutefois, à l'occasion d'une cérémonie publique, le 7 janvier 1998, la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'hon. Jane Stewart, s'est engagée, au nom du gouvernement, à instaurer une nouvelle relation fondée sur le respect mutuel et le partenariat avec les Autochtones du Canada.

« La Commission royale nous a mis au défi d'établir, entre les Autochtones et les non-Autochtones, des relations qui s'inspirent de la reconnaissance et du respect mutuels, de la responsabilité et du partage. Nous avons obtenu la base recherchée pour fonder notre

Compte tenu de l'importance de cette déclaration, il serait négligent de notre part de ne pas la commenter. Dans l'ensemble, nous estimons que la réponse témoigne de fort bonnes intentions bien qu'elle soit plus avariée d'engagements bien définis. Néanmoins, c'est

partenariat. Cette assise regroupe les Autochtones et leurs organisations, tous les ordres de gouvernement, le secteur privé, les organismes à but non lucratif et les organismes de bénévoles, les autres intervenants concernés et tous les Canadiens. Elle implique la célébration de notre diversité dans le cadre d'une vision commune. Elle signifie également une relation de travail efficace et constructive. [...]

Aujourd'hui, nous sommes ici pour dire que nous avons écouté et que nous avons compris. Le temps est venu de déclarer officiellement que l'époque du paternalisme et du manque de respect est révolue, et que nous nous engageons à changer fondamentalement la nature de la relation entre les Autochtones et les non-Autochtones au Canada. »

## Les plaintes

En 1997, la Commission a mené à bien le traitement de 576 plaintes de discrimination fondée sur la déficience. Soixante-deux cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement. Cent quatorze ont été soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Enfin, quatre plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour y être instruites.



### Bilan des plaintes en 1997

Déficience	
Règlement rapide	16
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	46
Autres voies de recours	114
Renvoi à un tribunal	4
Irrecevable <sup>1</sup>	10
Rejet pour manque de preuve	84
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	30
Plainte sans suite <sup>3</sup>	272
<b>Total</b>	<b>576</b>

- <sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- <sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- <sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant a laissé tomber sa plainte ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de discrimination illicite.

de l'abus de drogues. Dans sa décision relative à l'affaire *Association canadienne des libertés civiles (ACLC) c. Toronto-Dominion*, action déposée en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, la Section de première instance de la Cour fédérale a jugé que l'imposition d'un test antidrogue aux nouveaux employés était discriminatoire. Les deux décisions ont été portées en appel, et il faudra en attendre le résultat final pour savoir avec certitude comment les tribunaux canadiens traiteront la question.

Dans l'intervalle, la Commission a reçu plusieurs plaintes liées à l'industrie du camionnage. Diverses entreprises canadiennes de ce secteur ont été enjointes par la réglementation américaine de faire passer un test antidrogue à tout camionneur qui travaille aux États-Unis. Nous sommes d'avis qu'il ne faudrait pas outrepasser ces exigences, par exemple en soumettant au même test les camionneurs qui travaillent uniquement au Canada. Les plaintes dont nous avons été saisis portent là-dessus. Les résultats de nos enquêtes et la décision finale qui sera prise par les tribunaux dans les causes mentionnées plus haut permettront, du moins nous le souhaitons, de clarifier le point de vue de la loi sur cette question.

### *Le dépistage antidrogue*

La raison pour laquelle nous nous intéressons à cette question est bien simple : le taux d'infection au VIH des détenus est plus de dix fois supérieur à celui de la population en général. Les autorités carcérales prennent des mesures pour réduire les risques d'infection chez les détenus, mais elles n'ont pas donné suite à toutes les recommandations formulées dans le rapport définitif sur le sida dans les prisons publié par la Société canadienne du sida en 1996. Compte tenu de la nature du problème et du fait que ces recommandations cadraient avec celles mises de l'avant par les Nations Unies à l'échelle internationale, il est difficile de comprendre cette situation.

L'évolution de la jurisprudence liée aux droits de la personne relativement au dépistage antidrogue s'appuie sur deux décisions, l'une provinciale et l'autre, fédérale. Les deux fournissent une analyse intéressante de la question.

Dans l'affaire *Entrop c. La Compagnie pétrolière impériale Ltd.*, une commission d'enquête sur les droits de la personne en Ontario a estimé que les tests antidrogue prélabiaux à l'embauche et ceux faits au hasard entraîneraient une discrimination fondée sur la déficience ou sur une déficience perçue, étant donné que les résultats des tests n'indiquaient pas nécessairement un affaiblissement des facultés. La commission d'enquête a convenu que le dépistage antidrogue pour d'autres motifs, par exemple « pour une raison suffisante » ou « après un incident » pourrait être autorisé dans le cadre d'un processus d'évaluation élargi

au rapport Scott, assortie de mesures concrètes, pour signifier ses bonnes intentions.

## Des dimensions particulières de la

déficience

*Le sida*

Le VIH et le sida constituent un grave problème de santé publique, mais ils touchent aussi les droits de la personne. Les idées fausses qui circulent au sujet de la maladie peuvent engendrer de la discrimination contre les personnes atteintes ou celles qui sont

perçues comme des membres de groupes à risque élevé. Le problème est d'autant plus grave que les groupes traditionnellement défavorisés, en particulier les

Autochtones et les femmes, sont de plus en plus menacés. Selon la Société canadienne du SIDA, les Autochtones représentent

maintenant 17 p. 100 de tous les nouveaux cas d'infection au VIH, même s'ils ne forment que 4 p. 100

de la population canadienne. De plus, des études donnent à penser que les Autochtones contractent le virus plus jeunes que les non-Autochtones et que la situation ne semble pas en voie de s'améliorer. Les plus

récentes statistiques de la Société révèlent que le nombre de femmes séropositives s'accroît rapidement : ces dernières années seulement, il

est passé de 10 p. 100 à 19,5 p. 100. Dans un domaine connexe, la Commission rend compte, depuis 1993, de ce qui se fait dans les prisons par rapport au VIH et au sida.

essentielles si l'on veut intégrer une analyse des

besoins des personnes handicapées à

l'élaboration des politiques ou des mesures

législatives.

L'Enquête sur la santé et les limitations

d'activités (ESLA) réalisée par Statistique

Canada dans la foulée des recensements de

1986 et 1991 a permis de tracer un portrait

complet des personnes handicapées au pays.

Toutefois, ces données ne sont plus à jour,

compte tenu surtout du vieillissement de la

population. Invoquant le facteur coût, le

gouvernement a décidé de ne pas réaliser une

étude semblable dans le cadre du

recensement de 1996, et il doit

encore décider s'il y aura une

ESLA en 2001. La Commission

presse le gouvernement de faire en

sorte qu'une telle enquête soit

menée parallèlement au prochain

recensement, afin de fournir aux

décideurs — de même qu'aux

employeurs et aux fournisseurs de

services — l'information dont ils

ont besoin pour prendre des

décisions judicieuses en vue

d'améliorer, au pays, la situation des personnes

handicapées.

Les personnes ayant une déficience sont à juste

titre fatiguées de voir leurs préoccupations

mises en veilleuse au profit d'autres questions

(jugées plus pressantes. Pour sa part, la

Commission ira d'une action concertée au

cours de la prochaine année pour rappeler au

gouvernement les responsabilités qui lui

incombent. La Commission serait heureuse que

le gouvernement présente une réponse détaillée

des services d'interprétation gestuelle, malgré les coûts supplémentaires que cela entraînait. Comme l'a soutenu le juge LaForest dans sa décision, « [d]es communications efficaces sont évidemment une partie intégrante de la prestation des services médicaux. L'absence de services d'interprétation gestuelle financerait les derniers publics à créer de la discrimination à l'endroit des appelants en les privant de l'égalité de bénéfice du régime de soins de santé de la Colombie-Britannique. »

L'arrêt *Elvridge* est perçu comme l'affirmation non équivoque par la plus haute cour du pays que le « même traitement » n'équivaut pas nécessairement à un « traitement égal » quand il est question des personnes handicapées. Aussi, cela aura fort probablement une incidence importante sur les futures causes liées à l'adaptation tant sur le plan des services que de l'emploi.

### La volonté d'agir

En 1996, un groupe de travail fédéral sur les personnes handicapées a publié son rapport intitulé, avec à-propos, *Donner un sens à notre citoyenneté canadienne : La volonté d'intégrer les personnes handicapées*. Communément appelé le rapport Scott, du nom du président du groupe de travail, le député Andy Scott, le rapport reconnaissait que cette question relève de diverses instances, mais il mettait au défi le gouvernement fédéral d'assurer un puissant leadership. L'une de ses principales recommandations visait l'établissement d'une approche coordonnée en la matière. On y proposait la nomination d'un ministre ou d'un secrétaire d'État chargé d'assurer cette

coordination, parallèlement à l'établissement d'un bureau indépendant ayant le pouvoir d'appliquer la loi, de faire rapport au public et de défendre les droits des personnes handicapées dans l'administration fédérale. Le Groupe de travail recommandait aussi au gouvernement d'inviter les provinces à adopter une démarche pancanadienne qui permettrait de tenir compte des considérations liées à la déficience dans les programmes et les politiques visant le grand public dans les divers domaines d'activité gouvernementale.

Exception faite de quelques domaines précis, la réponse du gouvernement à ces recommandations est modeste jusqu'à maintenant. Outre les modifications proposées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour confirmer l'obligation d'adaptations le gouvernement a présenté une série de modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, au *Code criminel* et à la *Loi sur la preuve au Canada* qui touchent les personnes handicapées, notamment celles aux crédits d'impôt pour frais médicaux et pour personnes handicapées annoncées dans le Budget 1997.

Nous croyons qu'il y a un certain nombre de moyens permettant au gouvernement de renouveler son engagement d'assumer ses responsabilités pour que nos concitoyens ayant une déficience aient des chances égales et une qualité de vie décente. Il peut commencer par faire en sorte que de l'information fiable soit accessible sur le nombre de personnes handicapées au Canada, la nature de leur déficience et d'autres caractéristiques comme l'âge, la participation au marché du travail et le type d'aide nécessaire. Ces données sont



d'ententes ou d'ordonnances à la pièce, bref une solution qui ne satisfèrait personne.

L'an dernier, nous avions fait mention du projet de la Société canadienne des postes de rendre tous les points de service au Canada physiquement accessibles aux personnes handicapées d'ici 2005. (Quelques exceptions étaient prévues dans des régions isolées à Terre-Neuve et au Labrador, où d'autres dispositions doivent être prises.) Nous sommes heureux de constater cette année que la mise en œuvre de ce projet a été amorcée et nous continuerons à suivre la situation de près pour voir si ce bon départ aura les suites attendues.

Tous les changements ne sont pas synonymes de progrès, toutefois. Quand les guichets automatiques ont été mis au point, les concepteurs n'ont pas accordé suffisamment d'attention aux besoins des personnes handicapées. Les institutions financières cherchent maintenant des moyens d'adapter les appareils pour les rendre accessibles aux personnes ayant une mobilité réduite ou une déficience visuelle. Dans notre rapport annuel de 1996, nous avions fait état du réglément d'une plainte contre une grande banque, laquelle avait accepté de mettre à la disposition des intéressés des versions en braille ou autres de ses documents, et d'examiner la possibilité d'installer des guichets automatiques à commande vocale. Le premier de ces appareils a été inauguré en octobre 1997, dans une succursale du centre-ville d'Ottawa.

L'Association canadienne de normalisation, en collaboration avec l'Association des banquiers canadiens, des groupes de défense des droits des personnes handicapées et des fabricants de

guichets automatiques, a formé un comité chargé d'élaborer des normes d'accessibilité nationales pour les guichets automatiques. Nous appuyons évidemment ces initiatives, mais nous ne pouvons nous empêcher de noter que les guichets automatiques accessibles restent l'exception dans toutes les institutions financières et que cet effort extraordinaire n'aurait pas été nécessaire si les appareils avaient été adaptés dès le départ.

Même si l'adaptation physique est une partie importante de l'accessibilité, elle ne suffit pas toujours pour assurer l'équité. Nous avons dû le constater en octobre, quand la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire *Elldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*.

Le tribunal a statué que le refus par la Colombie-Britannique de fournir les services d'un interprète gestuel à des parents ayant une déficience auditive qui attendaient un enfant portait atteinte à leur droit à un traitement égal en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Les parents estimaient que le fait de pouvoir comprendre les conseils médicaux qui leur étaient donnés, notamment pendant l'accouchement, était un élément essentiel des soins médicaux. Le gouvernement a soutenu qu'il n'avait aucune obligation si ce n'est que de leur offrir le même niveau de services de santé qu'aux autres personnes. La Cour suprême a adhéré au point de vue des parents et conclu, dans un jugement unanime, que le

gouvernement devait faire plus que cela : il devait s'assurer que les personnes handicapées bénéficiaient d'un même niveau de services. Dans l'affaire *Elldridge*, cela voulait dire fournir

Même quand les employeurs s'efforcent d'appliquer le principe de l'adaptation, celui-ci est souvent perçu comme la cerise sur le gâteau plutôt que comme une pratique de saine gestion des ressources humaines. L'adaptation, par conséquent, ne devrait pas être considérée comme une solution de fortune, une chose à faire seulement quand une personne éprouve un problème. Comme les participants à notre forum du mois de mai l'ont répété, la prévention des obstacles — et non leur simple suppression — est un élément clé de la recherche de l'égalité.

Étant donné le lien crucial qui existe entre l'adaptation et les possibilités d'équité en matière d'emploi, la Commission soutient depuis longtemps que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devrait être modifiée de façon à inclure une obligation explicite d'adaptation. Même si cette obligation fait partie depuis longtemps de la jurisprudence canadienne, une mention explicite dans la *Loi* permettrait de clarifier les droits des employés et les obligations des employeurs. Nous avons donc été particulièrement heureux, en octobre dernier, de la présentation de modifications qui, une fois approuvées par le Parlement, incluront l'obligation d'adaptation dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les personnes ayant une déficience se voient souvent offrir des services de qualité moindre. La aussi, le problème découle, en grande partie, de l'absence de mesures d'adaptation. Malheureusement le gouvernement n'a pas toujours joué un rôle de chef de file en la matière. Il y a sept ans de cela, le ministre des Travaux publics et le Conseil du Trésor ont donné le coup d'envoi à une initiative digne de mention en s'engageant à faire en sorte que toutes les propriétés fédérales répondent, au plus tard en mars 1995, aux normes d'accessibilité les plus récentes, normes qu'ils ont eux-mêmes acceptées. Cette échéance n'a pas été respectée. Même si certains progrès ont été accomplis sur le plan de l'accessibilité depuis 1995, il reste encore beaucoup à faire et aucune date cible ne semble avoir été fixée pour l'achèvement des travaux. Force nous est de constater, trois ans après la première échéance, que de nombreux édifices fédéraux ne sont pas encore pleinement accessibles. La Commission souhaiterait que le gouvernement réitère son engagement de rendre ses locaux conformes à des normes d'accessibilité globales et satisfaisantes. Autrement, il en résultera une suite continue de plaintes individuelles auprès de la Commission, qui mèneront en fin de compte à des travaux réalisés à la suite

### L'accès aux services

liées à l'obligation d'adaptation, se trouverait en fait à établir des normes qui s'appliquent à lui. À notre avis, cette tâche devrait plutôt incomber aux tribunaux des droits de la personne ou aux cours, lesquels ont démontré qu'ils étaient parfaitement capables de concilier les intérêts des diverses parties.

matière d'emploi. La Loi ne peut toutefois tout résoudre à elle seule; il faut que les employeurs agissent concrètement de manière à rendre leur milieu de travail plus accessible et plus en mesure d'intégrer les personnes handicapées.

## L'adaptation : Pas seulement après coup

Une chose concrète que les employeurs peuvent faire, c'est de veiller à ce que les besoins de leurs employés, y

compris ceux des personnes handicapées, soient satisfaits. Le

principe de l'adaptation doit sous-tendre toute discussion liée à

l'égalité d'accès à l'emploi. Sans lui, le droit à l'égalité est vain pour

bien des gens. Pour les personnes handicapées, les mesures

d'adaptation peuvent comprendre l'installation de rampes d'accès ou

d'équipement informatique à gros caractères, le fait d'accepter un

chien-guide sur les lieux de travail ou encore de confier des tâches

non conventionnelles à une personne qui devient handicapée

ou dont l'état s'aggrave.

L'adaptation des lieux de travail aux besoins des personnes handicapées comporte des coûts, mais il est faux de croire que ceux-ci sont extravagants. En fait, des analyses démontrent qu'un cinquième des mesures d'adaptation ne coûtent rien et que la moitié d'entre elles coûtent moins de 1 000 \$. Ces mêmes études permettent de croire que l'adaptation des lieux de travail, en général, représente un bon rapport coûts-avantages pour l'organisation qui

## Même quand les

employeurs s'efforcent

d'appliquer le principe

de l'adaptation, celui-ci est souvent reconnu

comme la cerise sur un

gâteau minuscule

comme une pratique

de saine gestion des

ressources humaines.

la réalise. Si l'on considère que l'embauche de toute personne s'accompagne de coûts, le prix de l'égalité semble vraiment peu élevé.

Les cours et les tribunaux des droits de la personne ont, de façon constante, conclu qu'un manquement à l'obligation de prendre des mesures d'adaptation, quand cela n'entraîne pas de contraintes excessives pour l'employeur, est en soi une forme de discrimination.

Malheureusement, de nombreux employeurs négligent encore de faire les adaptations nécessaires pour que les personnes handicapées puissent donner leur

pleine mesure au travail. En 1997, par exemple, un tribunal des droits

de la personne a statué que le ministère de la Défense nationale

avait manqué à son obligation d'adaptation à l'égard d'une

commis ayant une déficience auditive. Le superviseur de celle-ci

avait obligé à répondre au téléphone dans le cadre de ses

fonctions même si ses collègues voulaient bien et pouvaient le faire à sa place.

Le tribunal a estimé que le fait de confier la tâche de répondre au téléphone à d'autres employés n'aurait pas été une contrainte

excessive et que la plaignante s'était continuellement retrouvée dans une position où

il lui était impossible de combler les attentes de son employeur. Le tribunal a ordonné au

ministère en cause de verser des sommes à la plaignante pour compenser le salaire perdu, les

trais juridiques et les préjudices moraux.

d'attitudes hostiles, ce que ne pourront changer selon elle, toutes les lois du monde.

Même si les participants ont

reconnu que certains progrès avaient été accomplis au cours des 20 dernières années, ils étaient d'accord pour dire que c'était trop peu et trop tard. Comme l'a si bien exprimé Joan Westland, du

Conseil canadien de la réadaptation et du travail, « [l'on

nombre des perceptions et des attitudes plus anciennes persistent,

et ce sont elles qui constituent les principaux obstacles à l'emploi des

personnes handicapées. »

Les personnes qui ont participé au

Forum ont, à quelques reprises, critiqué la Commission et nous ont

mis au défi de concrétiser notre engagement. Nous allons y

travailler. Par exemple, nous sommes actuellement à réviser la façon de

mener nos enquêtes et de résoudre les plaintes de discrimination de personnes ayant une

déficience mentale. Nous multiplions également les efforts pour informer la

collectivité au sujet de notre travail et rehausser l'intérêt pour les questions relatives

aux personnes handicapées dans les médias et le public en général.

## L'accès à l'emploi

L'emploi est un élément vital de l'insertion sociale et économique des personnes handicapées. Il fournit aux gens plus qu'un

revenu; il leur confère aussi l'indépendance, un sentiment d'appartenance et une occasion de jouer leur rôle dans la société. L'égalité d'accès à l'emploi des personnes

handicapées est un droit qui, pour plusieurs, semble tenir beaucoup plus de la théorie que de la pratique. Le fait est que les

personnes handicapées continuent d'être largement sous-représentées dans la plupart des milieux de travail. Le problème est

particulièrement aigu dans le cas des personnes ayant une déficience grave. Nous aimerions pouvoir dire que l'ancienne Loi sur l'équité

en matière d'emploi a permis de changer les choses, mais tel ne semble pas être le cas. Il est

particulièrement troublant de constater que même les employeurs qui se sont engagés à

prendre des mesures précises continuent de faire défaut à cet

égard. Ainsi, de nombreuses institutions financières ayant accepté de faire le nécessaire pour embaucher un nombre défini de

personnes handicapées, à la suite de plaintes portées contre elles, n'ont pas respecté leur engagement. Dans bien des cas, la proportion

de personnes handicapées à même diminuer. Il nous est difficile de faire un lien entre les résultats obtenus et les engagements qui avaient été pris, et nous étudierons différentes mesures à prendre pour remédier à la situation. Nous espérons voir des progrès au chapitre de l'emploi des personnes handicapées à la suite de l'adoption de la nouvelle Loi sur l'équité en

L'emploi est un élément vital de l'insertion sociale et économique des personnes handicapées. Il fournit aux gens plus qu'un revenu; il leur confère aussi l'indépendance, un sentiment d'appartenance et une occasion de jouer leur rôle dans la société.



## La déficience

personnes l'occasion de parler directement à la Commission de leurs préoccupations et de leurs priorités. Des représentants de 24 organisations en provenance de tout le pays ont ainsi rencontré les membres de la Commission, à Ottawa, afin de discuter des questions qu'ils estimaient les plus importantes, notamment l'accès à l'emploi, l'adaptation des lieux de travail, l'accessibilité aux services et les lacunes dans les lois actuelles sur les droits des personnes handicapées.

Ce qu'il importe davantage de souligner, peut-être, c'est la dimension humaine qu'ils ont apportée à la discussion, rappelant une fois de plus que les questions relatives aux personnes handicapées touchent d'abord des êtres humains avant que d'avoir trait à des déficiences. Par exemple, une personne se déplaçant en fauteuil roulant, qui est aussi membre d'une minorité visible, a parlé de façon poignante de son expérience personnelle en tant que victime de harcèlement en milieu de travail. Une militante syndicale handicapée a exprimé sa frustration de devoir sans cesse se battre pour de petites choses. La mère d'un enfant ayant des troubles de développement a déclaré que les plus gros problèmes auxquels son fils et elle étaient confrontés résultaient

ou le monde risque, un jour ou l'autre, de devenir une personne handicapée. Comme le militant David Lepofsky nous le rappelle, « [d]ans ce domaine, on ne parle pas de minorités. Il y a les personnes qui ont déjà un handicap et celles qui n'en ont pas encore. » Les données établies par Statistique Canada illustrent ce fait de façon dramatique : 46 p. 100 des personnes de 65 ans et plus vivent avec un certain niveau de déficience. Qui plus est, si l'on en juge par le nombre de plaintes liées aux déficiences que reçoit la Commission, soit près de 30 p. 100 de l'ensemble en 1997, la discrimination est chose courante pour les personnes handicapées. Si les questions des droits des personnes handicapées nous touchent tous un jour ou l'autre, elles n'ont pas encore la cote auprès du public, pas plus qu'elles n'ont trouvé leur juste place à l'ordre du jour des gouvernements.

Même si la question des personnes handicapées a toujours représenté une part importante du travail de la Commission, l'année 1997 a été l'occasion pour nous de renouveler notre engagement à la placer plus haut dans notre échelle de priorités. C'est dans cet esprit que la Commission a organisé, en mai, un premier Forum sur les questions relatives aux personnes handicapées afin de donner à ces



exigences et que les syndicats jouent un rôle positif en regard de l'atteinte des objectifs de parité. On pourrait alors promouvoir le respect des normes en recourant à la facilitation et au suivi plutôt qu'aux enquêtes, sensiblement de la même façon que le respect de la Loi sur

*l'équité en matière d'emploi* est assuré au moyen de vérifications et non pas à la suite de plaintes déposées par des tiers.

Il y a lieu de se rappeler que la rémunération égale pour un travail équivalent est un droit fondamental inscrit dans des conventions internationales signées par le Canada. Le gouvernement de l'Ontario a été reconnu coupable d'avoir enfreint la *Charte canadienne des droits et libertés* après avoir tenté de réduire les rajustements salariaux consentis à certaines femmes. Les Canadiennes ont démontré à maintes reprises leur

détermination à faire reconnaître pleinement la valeur de leur travail. La question n'est pas de savoir si la parité salariale doit progresser, mais plutôt comment elle doit le faire. Après 20 ans d'expérience, la Commission estime que le moment est venu de tenir une telle discussion. 🍂

préjugés ou de la malveillance. Cette forme de discrimination est qualifiée de « systémique ». Étant donné que celle-ci est si souvent non intentionnelle, une approche basée sur les allégations et les enquêtes peut facilement engendrer des confrontations injustifiées. C'est

l'une des raisons qui ont incité le gouvernement fédéral à adopter, pour l'équité en emploi, un modèle d'avantage tourné vers l'avenir, qui souligne la nécessité pour les employeurs de travailler de façon proactive à s'acquitter de leurs obligations en vertu de la Loi. De nombreuses provinces ont adopté une approche semblable. L'Ontario possède une loi sur la parité salariale depuis 1987. Récemment, le Québec a vu entrer en vigueur une loi proactive en matière de parité salariale, et plusieurs provinces de l'Ouest ont pris des mesures pour assurer l'atteinte de la parité salariale dans leur secteur public.

Plus de 10 ans se sont maintenant écoulés depuis que la Commission a demandé au gouvernement d'envisager une solution de rechange au système d'évaluation de la conformité au principe de la parité salariale, adopté en 1978. Une nouvelle approche, à la lumière de l'expérience vécue depuis, permettrait de clarifier les normes, les définitions et les délais d'exécution, éliminant ainsi les ambiguïtés qui donnent lieu à des causes et à des procédures coûteuses. Elle permettrait également de s'assurer que tous les employeurs soient soumis aux mêmes

Juger que cette offre venait un peu tard. De plus, les indications selon lesquelles l'échec des discussions pourrait mener à l'imposition d'une loi en préoccuperait plus d'un — même si, en fin de compte, le président du Conseil du Trésor a déclaré que le gouvernement attendrait la décision du tribunal (prévue plus tard en 1998) s'il était impossible de parvenir à un règlement.

**Les contestations judiciaires se poursuivent**

Depuis un certain temps, la Commission met en garde le gouvernement contre l'approche procédurière adoptée par celui-ci dans le cas de la fonction publique fédérale, car celle pourrait donner un exemple regrettable. Ainsi, au fur et à mesure que progressait l'année 1997, on a constaté qu'un certain nombre de grandes organisations semblaient résolues à recourir aux mécanismes de contestation judiciaire pour retarder ou faire dérailler les causes de parité salariale. Bell Canada a entrepris des procédures de contestation après que la Commission eut soumis des plaintes contre cette société à un tribunal des droits de la personne — plaintes appuyées par une étude sur la parité salariale à laquelle Bell avait participé. Dans l'intervalle, la Société canadienne des postes a contesté le droit de la Commission de faire enquête à la suite d'une plainte déposée par l'Association canadienne des maîtres de poste et adjoints. De même, dans une autre contestation judiciaire, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) a allégué que la Commission n'était

Il est difficile de ne pas voir transparaître, derrière ces contestations, une forme de résistance délibérée. À notre avis, cependant, bien qu'il s'agisse d'une option certes légitime, le recours à la contestation judiciaire ne fait que retarder trop souvent la conclusion d'un règlement équitable.

Au bout du compte, la Cour fédérale a rejeté la demande de Bell Canada, qui souhaitait un ajoutement prolongé des audiences du tribunal, et tant la Société canadienne des postes que le GTNO ont échoué dans leur tentative d'empêcher la Commission de disposer des plaintes portées contre eux. Malgré ces revers, les trois employeurs ont poursuivi leur action en justice pendant la majeure partie de l'année 1997, soulignant (bien que de façon non intentionnelle) certaines des lacunes du modèle d'évaluation existant.

**Améliorer la loi!**

Les dispositions relatives à la parité salariale dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* ont été établies à une époque où le dépôt de plaintes était le moyen par excellence de protéger les droits de la personne. Depuis 20 ans, force nous a été de constater qu'il y a de meilleures façons de lutter contre la discrimination, qui résulte davantage d'habitudes et de modèles enracinés que de

à assurer la parité salariale ont connu une évolution rapide en 1997. Grâce à l'un d'eux — mettant en cause une entreprise de télécommunications et son plus important syndicat, — les parties se sont entendues pour entreprendre et mener à terme une étude complète de la structure salariale d'ici le milieu de 1998. Au sein de la fonction publique, un processus de collaboration visant à établir une Norme générale de classification non sexiste a permis de faire des pas importants vers l'atteinte de ces objectifs. Dans ces deux cas, la Commission a fourni des conseils et du soutien, ce qui, nous le souhaitons, accroîtra les chances de succès tout en assurant le respect des normes appropriées d'équilibre et de justice.

### Des frustrations

De toute évidence, ces réalisations ont contribué un peu plus à l'atteinte de l'objectif de la parité salariale en faveur des femmes. Des problèmes peuvent toutefois se poser lorsque la collaboration fait place aux litiges. La cause bien connue qui oppose le gouvernement fédéral, en tant qu'employeur, à l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC), en est l'un des exemples les plus éloquentes.

La Commission elle-même s'est toujours montrée en faveur de règlements négociés, pourvu que ces derniers permettent de remédier à la discrimination salariale et de rembourser équitablement les employés pour les salaires perdus durant les années de débats juridiques. Même si la volonté du gouvernement de faire une proposition sérieuse était encourageante, il était difficile de ne pas constater que la Commission n'a pas toujours obtenu ce qu'elle-même s'est toujours efforcée d'obtenir. C'est la somme globale qui est substantielle, car elle va croissant en raison des retards.

Dans l'attente d'une décision du tribunal, les parties ont tenu des négociations sporadiques dans le but de parvenir à un règlement, mais ces discussions ont été vaines jusqu'à maintenant. Il persiste des différences importantes entre les points de vue des deux parties quant aux sommes nécessaires pour dédommager les fonctionnaires de la discrimination salariale dont ils ont fait l'objet depuis au moins dix ans. Une partie de la difficulté tient au fait que, compte tenu du temps écoulé et du grand nombre d'employés visés, les sommes en cause sont considérables. Il importe toutefois de se rappeler que la majorité des fonctionnaires visés verront leur traitement horaire rajusté fort modestement. C'est la somme globale qui est substantielle, car elle va croissant en raison des retards.

de maintenir une situation de disparité salariale. Les deux parties en sont venues à défendre leur point de vue devant un tribunal des droits de la personne. En 1996, le tribunal a statué que l'étude conjointe avait fourni une base suffisante pour déterminer s'il persistait une forme de discrimination salariale. Les audiences subséquentes sur la méthodologie employée pour mener cette étude se sont terminées au cours de l'année écoulée.

d'évaluation s'appliquent à toutes les fonctions.

## Des progrès sur la voie de la parité

La parité salariale est un objectif fixé par la loi au palier fédéral depuis la promulgation de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, en 1978. L'article 11 de la *Loi* stipule qu'un employeur commet un acte discriminatoire s'il pratique la disparité salariale entre hommes et femmes lorsqu'ils travaillent dans le même établissement. Même si l'article 11 comporte d'importantes lacunes, il nous a permis d'avancer sur la voie de la parité salariale pour les femmes.

Les progrès surviennent le plus souvent quand les employeurs et les agents négociateurs trouvent le moyen de surmonter l'approche traditionnelle « gagnant-perdant » et optent plutôt pour la coopération. Plus concrètement, cela signifie travailler de concert à choisir ou à élaborer un système d'évaluation des emplois, puis procéder à l'évaluation comme telle, et juger ensuite s'il y a lieu de redresser les salaires pour que les emplois principalement occupés par les femmes soient rémunérés équitablement par comparaison avec ceux où les hommes dominent. Une telle collaboration peut être très efficace et avoir des retombées bénéfiques, y compris de meilleures relations syndicales-patronales et une structure salariale plus rationnelle et transparente.

La Commission prend divers moyens pour encourager la collaboration et la résolution des plaintes liées à la parité salariale. Premièrement, nous fournissons de l'information et des conseils à la fois aux

employeurs et aux syndicats soumis aux lois fédérales de même qu'aux agents de la parité salariale de Développement des ressources humaines Canada. Parmi nos principales initiatives en 1997, mentionnons la publication du *Guide sur la parité salariale et l'évaluation des emplois*, un ouvrage fort détaillé. Deuxièmement, quand nous recevons des plaintes importantes liées à la parité salariale, nous examinons la possibilité que les parties acceptent de mener une étude commune à ce sujet. Troisièmement, nous tentons de faciliter le règlement négocié des plaintes de disparité salariale chaque fois qu'il semble y avoir une possibilité d'entente.

Ces efforts ont donné lieu à des résultats significatifs en 1997. Par exemple, dans un cas intéressant le Conseil national de recherches du Canada et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada, une étude commune fondée sur notre guide a mené à des redressements salariaux de l'ordre de 850 000 \$ pour les bibliothécaires et le personnel des services d'information. Le succès de cette étude témoigne de la volonté et de la persévérance des deux parties. De la même façon, l'énergie atomique du Canada limitée et la section 404 du Syndicat international des employés professionnels et de bureau sont parvenues à un règlement au sujet d'une plainte liée à la parité salariale. Le règlement prévoit 1,6 million de dollars en paiements rétroactifs pour les emplois occupés en majorité par des femmes entre 1993 et 1996 de même qu'une entente visant la réalisation d'une étude conjointe ayant pour but d'assurer la parité salariale pour 1997 et les années suivantes.

Plusieurs autres processus coopératifs destinés



## Un écart salarial persistant

Nullle part ailleurs l'inégalité entre les hommes et les femmes n'est plus flagrante qu'au chapitre des salaires. Malgré des changements significatifs survenus sur le marché du travail et dans les attitudes traditionnelles à l'égard des femmes qui travaillent, les Canadiennes qui occupent des emplois à plein temps continuent de ne gagner, en moyenne, que 70 cents, quand leurs homologues masculins gagnent 1 \$. Une partie de cet écart peut s'expliquer par des facteurs autres que la discrimination — comme le nombre d'années d'expérience ou les heures de travail. Toutefois, même en tenant compte de ces facteurs, l'étude de la valeur relative des fonctions et des salaires a confirmé à maintes reprises que le travail principallement accompli par des femmes n'est pas rémunéré équitablement en comparaison de celui accompli en majorité par des hommes. Cela ne signifie pas pour autant que les employeurs tentent délibérément de moins payer les femmes que les hommes. De toute évidence, cependant, les structures salariales continuent de s'appuyer sur une vision traditionnelle du soi-disant « travail féminin ». Cette vision remonte à une époque où les hommes étaient perçus comme les principaux soutiens de famille, ce qui conférait à leur travail plus de prestige et de valeur qu'à celui des femmes. Rares sont les personnes qui, encore aujourd'hui, partagent ce point de vue, mais celui-ci a joué un rôle déterminant dans

l'établissement des salaires, et ses effets continuent de se manifester — à preuve la rémunération moindre des emplois associés aux femmes : personnel de soutien administratif, bibliothécaires, infirmières, etc. D'aucuns pourraient faire valoir que les taux de rémunération sont simplement soumis à la loi de l'offre et de la demande. Si tel est le cas cependant, il devient difficile d'expliquer pourquoi la structure salariale s'est maintenue, pourquoi les emplois perdent en prestige et en salaire au fur et à mesure que les femmes y accèdent en grand nombre, et pourquoi le titre et le salaire varient selon le sexe des personnes qui les occupent principalement. Ces modèles indiquent que les attitudes à l'égard de la valeur de différents emplois ont un effet bien réel sur la rémunération. C'est une question de justice : plutôt que de se faire implicitement et de façon ponctuelle, la comparaison des emplois devrait se faire ouvertement et systématiquement, s'appuyant sur des facteurs communs tels que les conditions de travail et les compétences, les efforts et les responsabilités qu'un travail suppose. De nombreux employeurs ont abondé dans ce sens il y a plusieurs années en adoptant des systèmes d'évaluation de la valeur relative des emplois au sein de leur organisation. La mise en œuvre de la parité salariale exige purement et simplement que la mise au point et l'application de tels systèmes se fassent de façon constante et que les mêmes critères

*Nullle part ailleurs l'inégalité entre les hommes et les femmes n'est plus flagrante qu'au chapitre des salaires.*



# Bilan des plaintes en 1997

## Discrimination sexuelle

Règlement rapide 7

Règlement pendant l'enquête ou la conciliation 60

Autres voies de recours 66

Renvoi à un tribunal 15

Irrecevable<sup>1</sup> 8

Rejet pour manque de preuve 45

Aucune autre procédure<sup>2</sup> 33

Plainte sans suite<sup>3</sup> 154

**Total 388**

- <sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- <sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- <sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant a laissé tomber sa plainte ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de discrimination illicite.

La Commission estime que l'ouverture d'établissements fédéraux régionaux représente une étape importante pour s'assurer que les détenues reçoivent les services d'orientation et

la situation. correctionnel se disait lui aussi préoccupé par rapport annuel 1996-1997, l'Enquêteur leur réintégration dans la société. Dans son participer aux programmes destinés à faciliter d'avoir des occasions moins nombreuses de particulièrement. Elles risquaient, du reste, par des hommes, n'en souffrent nombre ont subi des sévices physiques infligés établissements à sécurité maximale, et dont bon disproportionné sont envoyées dans des que les détenues autochtones, dont un nombre Pour sa part, la Commission craignait en outre de personnes condamnées pour délit sexuel. un établissement qui abrite un grand nombre

le fait de confiner les femmes dans avait apparence d'oppression dans juge Arbour a souligné qu'il y établi par les Nations Unies. La *minimum pour le traitement des détenus* l'encontre de l'Assemblée de règles Cette décision allait aussi à femmes de Kingston en 1995. soulevé à la Prison des détenues ayant participé à un à nu et l'isolement prolongé de de recommandations sur la fouille qui formulait un certain nombre conclusions du rapport Arbour, toute évidence, à l'encontre des réservé aux hommes allait, de les détenues dans un établissement À notre avis, la décision d'envoyer Service correctionnel du Canada.

sexe. Soixante-sept cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement. Soixante-six ont été soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Enfin, 15 plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour y être instruites.

## Les plaintes

de traitement de la toxicomanie ainsi que la formation professionnelle et toute autre formation ou instruction dont elles ont besoin pour se refaire une vie à leur libération. Nous restons préoccupés, toutefois, car la détention de certaines femmes en situation d'isolement dans un établissement pour hommes nous apparaît un moyen inacceptable de répondre aux exigences de détention.

*Nous restons préoccupés, toutefois, car la détention de certaines femmes en situation d'isolement dans un établissement pour hommes nous apparaît un moyen inacceptable de répondre aux exigences de détention.*

nombre de femmes condamnées à purger leur peine dans un établissement fédéral entraîne des problèmes particuliers, dont l'un — le placement des délinquantes qui nécessitent des conditions de détention à sécurité maximale — a suscité beaucoup d'attention cette année. Pour comprendre de quoi il en retourne, il convient de faire un bref historique.

De 1934 jusqu'à tout récemment, un seul établissement correctionnel, situé à Kingston (Ontario), accueillait des femmes condamnées à des peines de deux ans et plus. Plusieurs rapports en ont demandé la fermeture, concluant que les détenues n'y étaient pas traitées de façon équitable, étant donné que les programmes offerts étaient inférieurs en nombre, en qualité et en variété par rapport à ceux dont bénéficiaient les hommes. En 1990, le gouvernement a réagi en ouvrant quatre établissements régionaux et un pavillon de ressourcement pour les Autochtones. Cette dernière initiative représentait un progrès notable en ce qui concerne les besoins des détenues autochtones, qui représentaient 15 p. 100 de toutes les femmes incarcérées dans les établissements fédéraux même si elles ne constituaient que moins de 3 p. 100 de la population féminine du pays.

En janvier 1997, à la suite d'incidents survenus dans l'un des centres régionaux, le Service correctionnel du Canada a annoncé que les femmes détenues dans des établissements à sécurité maximale seraient transférées dans des loges dans des unités distinctes. En février, la Commission a fait part de son inquiétude à propos de cette décision au Commissaire du

l'objet. Pour aider à remédier à ce problème, la Commission est en train de préparer une trousse d'information pour aider les petites et moyennes entreprises à élaborer une politique de lutte contre le harcèlement en milieu de travail.

Autre preuve de l'importance qu'elle accorde à contre les effets du harcèlement sexuel, la Commission a demandé à Renée Dupuis, avocate praticienne et ancienne commissaire, de procéder à un examen critique de l'action de la Commission dans le traitement des plaintes et sur le plan de l'éducation et de la prévention. Le rapport qui en a résulté, ainsi que les nombreuses recommandations fort utiles qu'il contient, fournit à la Commission un important moyen d'être plus efficace dans ce secteur prioritaire. À la suite des recommandations de M<sup>re</sup> Dupuis, la Commission entend, par exemple, parfaire la formation des enquêteurs, élaborer des documents d'information pour les victimes de harcèlement sexuel et renforcer ses ententes de règlement. Parmi les autres recommandations à l'étude figurent le soutien à la recherche sur le harcèlement et le renforcement des liens avec les commissions provinciales et les groupes de soutien aux victimes de harcèlement sexuel.

## Les détenues dans les établissements correctionnels fédéraux

Depuis toujours, les femmes ne représentent qu'une faible proportion de la population carcérale sous responsabilité fédérale. Ainsi, en 1997, des 14 000 personnes détenues dans des établissements fédéraux, seulement 357, soit moins de 3 p. 100, étaient des femmes. Le petit

8,7 p. 100 des officiers affectés à des postes de combat. Le pourcentage de femmes dans des postes de militaire du rang était moins élevé dans la Force terrestre, les femmes n'y représentant que 1,2 p. 100 de l'effectif réel. En résumé, même si des progrès ont été constatés, ces chiffres donnent à penser que les Forces canadiennes ont encore passablement de chemin à parcourir avant de parvenir à la « pleine intégration » des femmes.

**Le harcèlement**

Le harcèlement, que ce soit par un superviseur ou un compagnon de travail, fait obstacle à l'égalité des femmes en ayant pour effet d'abaisser les victimes, de nuire à leur efficacité et, dans certains cas, de les forcer à démissionner. Malgré toute la publicité faite autour de ce problème, des études continuent de montrer que les femmes sont victimes de harcèlement en milieu de travail. Notre propre expérience confirme cet état de choses. En 1997, près de la moitié des plaintes de harcèlement reçues par la Commission mettaient en cause des allégations de harcèlement fondé sur le sexe. Comme l'on

pourrait s'y attendre, nombre de ces plaintes visaient le harcèlement sexuel de femmes qui occupaient des postes non traditionnels ou qui étaient employées dans des milieux de travail à prédominance masculine. Dans un cas, par exemple, une femme employée par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) faisait l'objet de remarques sexuelles grossières et

explicites par son supérieur hiérarchique. Une affaire réglée par la Commission mettait en cause une banque qui n'avait pas pris de mesures après qu'un cadre supérieur, à l'occasion d'une conférence téléphonique, eut fait une remarque grossière et des insinuations malveillantes à propos d'une employée. Ces plaintes et bien d'autres ont été réglées, et la situation a été corrigée. D'une certaine façon, le fait qu'on soit parvenu à un règlement ne doit pas tolérer un tel comportement. Parallèlement, cela montre que même les situations flagrantes de harcèlement continuent d'exister dans la vie d'un trop grand nombre de femmes au travail.

*Le harcèlement, que ce soit par un superviseur ou un compagnon de travail, fait obstacle à l'égalité des femmes en ayant pour effet d'abaisser les victimes, de nuire à leur efficacité et, dans certains cas, de les forcer à démissionner.*

travail; ce mécanisme permettrait de fournir au personnel de l'information claire sur ce qui constitue du harcèlement et qui indique où s'adresser aux personnes qui s'en croient victimes. De telles politiques n'existent pas dans tous les milieux de travail, même si le *Code canadien du travail* exige des employeurs qu'ils fassent des « efforts raisonnables » pour s'assurer, par l'adoption d'une politique et de mesures de prévention du harcèlement sexuel, qu'aucun membre de leur personnel n'en fasse

et en lui accordant les ressources nécessaires, on lui permettrait de fournir un apport considérable à la pleine intégration des femmes aux Forces canadiennes.

Par le passé, la Commission a exprimé son inquiétude devant la lenteur de cette intégration et la nécessité d'assortir de délais stricts le plan d'action. Plus particulièrement, nous avons souligné la lenteur avec laquelle les femmes sont intégrées à des postes de militaire du rang dans le Commandement terrestre, la où s'effectue la majeure partie du recrutement visant à combler des postes de combat. L'année écoulée a été marquée par certains progrès, la Force terrestre ayant élaboré un plan de recrutement cible pour accroître le nombre de femmes dans les postes de combat. Autre initiative louable, le Commandement maritime a entrepris diverses initiatives, dont une étude des raisons qui amènent les femmes à quitter la Marine et la révision de ses politiques de soutien à la famille.

Ces initiatives sont favorables et laissent espérer des progrès pour l'avenir. Toutefois, la situation actuelle demeure préoccupante. En septembre 1997, les femmes représentaient 10,6 p. 100 de l'effectif réel (nombre de membres, exception faite des personnes en congé prolongé pour raisons médicales ou autres) des Forces canadiennes. Elles ne représentaient toutefois que 3 p. 100 de l'effectif réel dans les postes de combat, et ce nombre pouvait varier selon les commandements, les officiers et les militaires du rang. La proportion d'officiers féminins était plus élevée dans le Commandement maritime, par exemple, où elles représentaient

cela reste une mince consolation pour une femme qui a perdu son emploi ou dont la candidature n'a pas été retenue.

## L'intégration des femmes aux Forces canadiennes

Traditionnellement, les femmes ont été exclues des postes de combat dans les Forces canadiennes. En 1989, un tribunal des droits de la personne a conclu que cette exclusion était injustifiable et qu'elle n'était pas nécessaire au bon fonctionnement des Forces. Ce tribunal a enjoint celles-ci de travailler à l'élaboration d'un plan visant à assurer l'intégration constante, régulière et uniforme des femmes de façon à assurer leur intégration complète aux postes de combat d'ici dix ans. Une telle intégration ne signifie pas qu'elles doivent constituer la moitié de l'effectif, mais plutôt que les obstacles systémiques doivent être éliminés pour permettre à celles qui satisfont aux exigences et qui souhaitent le faire de poursuivre une carrière dans les postes de combat.

L'un des éléments de la réponse des Forces au jugement du tribunal touchait la création d'un comité consultatif sur la situation de la femme chargé de formuler des recommandations au Ministre sur les questions liées à l'intégration des femmes dans les Forces. Au cours des premières années qui ont suivi sa création, le comité consultatif a approfondi sa perception des problèmes qu'éprouvent les femmes dans l'Armée en visitant des bases militaires un peu partout au pays, mais, récemment, ses activités semblaient avoir été interrompues. La Commission estime qu'en réactivant le comité



nécessité d'éliminer les fameuses « cloisons de verre » en donnant aux femmes l'occasion d'acquérir de l'expérience dans des domaines comme les finances et l'élaboration de produits.

Le deuxième rapport, commandé par Catalyst, organisation américaine vouée à la recherche, et le Conference Board du Canada, a pour titre *Comblent le fossé : L'avancement des femmes en affaires et dans les professions libérales au Canada*.

Y sont regroupés les résultats d'une enquête menée auprès de plus de 400 femmes ayant occupé des postes de vice-président ou d'autres postes plus élevés dans la hiérarchie de même qu'après de 159 présidents-directeurs généraux masculins. Les femmes interrogées ont indiqué que les stéréotypes et les préjugés concernant leur rôle et leurs aptitudes étaient les principaux obstacles à leur avancement. Pour réussir, elles estimaient qu'elles devaient continuellement dépasser les attentes et adopter un style de gestion conciliable avec celui des gestionnaires masculins. À la lumière des perceptions qu'avaient ces cadres supérieurs féminins, il n'est peut-être pas surprenant que près des deux tiers des personnes interrogées aient révélé qu'elles avaient envisagé de quitter leur organisme d'attache.

Nul organisme ne peut se permettre de se priver du talent de son personnel féminin à cause d'attitudes désuètes, de l'imposition de normes plus strictes à l'égard des femmes ou d'un refus de leur donner la possibilité d'acquérir une expérience pertinente dans les domaines clés d'activité. Les employeurs doivent se pencher attentivement sur les stéréotypes et les préjugés qui subsistent au

sein de leur organisation et s'assurer que les femmes qui promettent beaucoup aient accès aux mêmes possibilités d'avancement que leurs homologues masculins.

La discrimination à l'égard des femmes ne prend pas naissance au moment où elles s'apprentent à passer à des postes de direction. Les femmes restent confinées à un petit éventail de métiers ou de professions, surtout dans le domaine du soutien administratif, où l'on retrouve un tiers d'entre elles, et, comme nous le soulignons dans une autre section du rapport, elles ne sont toujours pas rémunérées

équitablement par rapport aux hommes qui effectuent des tâches équivalentes. Les cas réglés par la Commission au cours de l'année écoulée donnent à penser que les femmes, en particulier celles qui sont enceintes ou qui travaillent dans des domaines essentiellement masculins, sont toujours susceptibles d'être l'objet de discrimination. Dans un cas, une femme employée par une petite entreprise dans le domaine des télécommunications a été mise à pied en raison de sa grossesse. Plusieurs employées ont déclaré que le propriétaire de l'entreprise avait parlé de ne pas embaucher de femmes enceintes. Dans un autre cas, une femme s'était portée candidate à l'un des deux postes d'agent d'information pour une fédération de sports amateurs. Sa candidature ne s'est pas rendue à l'étape de l'entrevue, et notre enquête a révélé que le mis en cause avait utilisé des critères d'embauche différents de ceux qu'il avait affichés, ce qui a eu pour effet d'éliminer la candidature de la plaignante. Étant donné que le règlement de telles plaintes peut comporter des mesures de compensation financière et d'autres mesures de redressement,

# La discrimination fondée sur le sexe et la parité salariale

femmes détiennent près de 17 p. 100 des postes de haute direction, ce qui représente une hausse considérable par rapport à la décennie précédente. Il reste toutefois que leur représentation demeure bien inférieure à leur taux de disponibilité, actuellement évalué à 25 p. 100. L'expression « plafond de verre », créée dans les années 70, décrit la barrière invisible résultant des attitudes et des préjugés organisationnels qui empêchent les femmes d'accéder aux postes de cadres supérieurs et aux postes professionnels de haut niveau. En décembre, deux études ont paru à ce sujet.

La première étude, réalisée par l'Organisation internationale du travail et intitulée *La promotion des femmes aux postes de direction*, constate que la majorité des femmes restent exclues des échelons supérieurs des organisations, et ce, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique. Le rapport conclut à la nécessité d'établir des méthodes de recrutement et de promotion objectives pour attirer et maintenir en fonctions des cadres et des gens de métier féminins compétents. La constitution de réseaux, l'établissement d'un cheminement de carrière, le mentorat et la

planification d'une relève prêtant une attention toute particulière aux femmes sont considérés comme des éléments importants, tout comme la

Il y a maintenant près d'un demi-siècle que la *Déclaration universelle des droits de l'homme* a été adoptée et que l'égalité des droits des hommes et des femmes a été proclamée à l'échelle internationale. Même si les femmes ont accompli des progrès incroyables depuis ce temps, nous avons encore beaucoup à faire avant qu'elles ne puissent jouir de l'égalité au plein sens du terme. Au Canada, il suffit pour s'en convaincre de considérer l'écart salarial entre les hommes et les femmes, la situation inégale des femmes sur le marché du travail ou encore la persistance du harcèlement en milieu de travail. Le fait que les plaintes de harcèlement en milieu de travail déposées par des femmes continuent de représenter une part importante des cas traités par la Commission est un autre signe que le problème persiste.

## La discrimination dans l'emploi

La discrimination en milieu de travail dont font l'objet les femmes entraîne un certain nombre de conséquences, dont la plus persistante est la sous-représentation continue des femmes aux échelons supérieurs de la hiérarchie. Cela ne signifie pas pour autant qu'aucun progrès n'est survenu. Comme nous le mentionnons au chapitre sur l'équité en matière d'emploi, les

Bilan des plaintes en 1997				
	Race	Origine nationale	Religion	Total
	ou couleur	ou ethnique		
Règlement rapide	6	7	2	15
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	12	9	1	22
Autres voies de recours	36	37	6	79
Renvoi à un tribunal	0	2	0	2
Irrecevable <sup>1</sup>	1	0	0	1
Rejet pour manque de preuve	29	28	4	61
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	17	21	3	41
Plainte sans suite <sup>3</sup>	100	97	16	213
<b>Total</b>	<b>201</b>	<b>201</b>	<b>32</b>	<b>434</b>

<sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.

<sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.

<sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant a laissé tomber sa plainte ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de discrimination illicite.

affaire établissant un précédent est la première à porter sur la diffusion de messages haineux sur Internet. Elle permettra de clarifier dans quelle mesure l'article 13 de la *Loi* qui proscriit la diffusion de propagande haineuse par voie téléphonique, peut servir à lutter contre la multiplication d'une telle propagande sur l'Internet, même quand elle provient de l'extérieur du pays.


## Les activités d'éducation et de promotion

La lutte contre l'intolérance raciale, ethnique et religieuse ne pourra être menée seulement dans les salles d'audience. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* et la *Loi canadienne sur les droits de la personne* reconnaissent l'importance de l'éducation pour promouvoir la justice et l'égalité pour tous, quelles que soient la race, l'origine ethnique ou la religion. L'éducation nous permet de combattre les mythes, les stéréotypes et l'ignorance qui sont à la source du racisme. Par conséquent, la Commission attache beaucoup de prix à ses efforts d'éducation dans tout le pays, non seulement au cours d'événements spéciaux comme le Mois de l'histoire des Noirs ou la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, le 21 mars, mais durant toute l'année.

Cette année, nous avons diffusé sur notre site Internet un nouveau jeu interactif, qui s'intitule « Faites disparaître l'hydre de la haine ». Le jeu a été réalisé à la suite d'une affiche intitulée « En finir avec la haine », élaborée en collaboration avec des éducateurs et des élèves du Manitoba ainsi que des groupes communautaires antiracistes. Tant le jeu que

## Les plaintes

L'affiche visaient à aider les jeunes Canadiens et Canadiennes à comprendre comment les fermentes de la haine et du racisme sont semés et à faire connaître ce que chacun peut faire pour les empêcher de se répandre. Travailler de concert avec d'autres groupes dans le cadre de ce projet a été une expérience enrichissante, et nous espérons, dans l'avenir, être en mesure de prendre d'autres initiatives semblables pour accroître la portée et l'efficacité de programmes de sensibilisation aux droits de la personne.

En 1997, la Commission a mené à terme le traitement de 454 plaintes de discrimination fondée sur la race, la couleur de la peau, l'origine nationale ou ethnique et la religion. Trente-sept cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement. Soixante-dix-neuf ont été soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Enfin, deux plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour y être instruites. 

juste et équitable des connaissances et de l'expérience des immigrants. Même si le problème a été amplement discuté, peu de mesures de coordination ont été prises.

Au moment de la mise sous presse du présent rapport, le gouvernement procédait à l'étude d'un rapport du Groupe consultatif sur la révision de la législation intitulé *Au-delà des chiffres — L'immigration de demain au Canada*. Ce rapport porte sur un large éventail de questions liées à l'immigration et aux

réfugiés. On y procède à l'étude et à l'évaluation globales du cadre législatif actuel et on y présente des recommandations radicales qui méritent toute notre attention. Nombre d'entre elles, du moins au premier abord, semblent toucher des questions fort délicates. Le rapport presse par exemple le gouvernement fédéral de reconnaître son rôle à long terme sur le plan des services d'établissement et d'intégration. D'autres touchent des aspects plus problématiques. Par exemple, la

suggestion voulant que les immigrants présentant une demande pour rejoindre leur famille se voient imposer des frais équivalant aux coûts de formation linguistique de toute personne de six ans et plus aura, à coup sûr, une incidence sur les moins fortunés. La Commission étudiera le rapport avec attention et fera connaître sa position quand le gouvernement se penchera sur ces questions et d'autres aspects qui s'y rattachent. Nous sommes convaincus que le Canada veillera à maintenir un système d'immigration ouvert et

Messages haineux

accueillant pour les événements neo-Canadiens et qui reconnaît que l'immigration a été une richesse pour notre pays et qu'elle continue de l'être.

Comment la société devrait-elle traiter les personnes qui s'efforcent de propager la haine de l'autre en raison de préjugés liés à la race, à l'origine ethnique, à la religion ou à l'orientation sexuelle? Cette

question a continué de se poser en 1997, particulièrement en ce qui a trait aux messages haineux diffusés sur Internet.

L'expansion d'Internet a grandement accru la complexité de la lutte contre la propagande haineuse. Au Centre Simon Wiesenthal, on estime que 300 groupes racistes gèrent des sites Internet en Amérique du Nord et en Europe. En mai 1997, après de longues procédures amorcées par la Commission, l'un

de ces groupes, le Héritage Front, a annoncé la fermeture de sa ligne téléphonique de Toronto, tout en faisant part de son intention de recourir à Internet pour continuer à diffuser ses messages.

En octobre dernier, un tribunal des droits de la personne a amorcé l'étude des allégations selon lesquelles les données affichées sur Internet par Ernst Zundel exposent les Juifs à la haine ou au mépris en raison de leur race, de leur religion ou de leur origine ethnique. Cette

*Nous sommes convaincus que le Canada veillera à maintenir un système d'immigration qui reconnaît que l'immigration a été une richesse pour notre pays et qu'elle continue de l'être.*



incidents racistes dans les Forces [...] les Canadiens n'en attendent et n'en méritent pas moins. » [Traduction]

### Questions liées à l'immigration

La manière dont un pays traite ses réfugiés et ses immigrants est un bon indice du climat qui y règne sur le plan racial. À ce titre, le Canada se classe bien. Nous disposons en effet de l'un des systèmes d'immigration les plus ouverts et les moins discriminatoires du monde. Certaines questions tenaces continuent toutefois de nous

préoccuper.

Depuis que le droit exigé pour l'établissement (DEPE) a été instauré, par exemple, la Commission a émis des doutes quant à l'obligation pour les réfugiés de s'acquitter de ce droit. On nous a assuré, ainsi qu'à d'autres, que nul réfugié ne se verrait refuser protection simplement en raison de son

incapacité de le payer. En ratifiant la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, le Canada s'est toutefois engagé à faire plus que simplement protéger leur intégrité physique. Nous nous sommes aussi engagés à accorder aux personnes qui ont quitté leur pays d'origine à cause de la guerre ou de violations des droits de la personne la jouissance la plus complète possible des libertés et des droits fondamentaux ainsi qu'à « faciliter leur assimilation et leur naturalisation ».

Les réfugiés arrivent souvent au Canada avec un minimum de ressources, étant donné la

situation qu'ils fuient. Le droit exige leur complique la tâche quand il s'agit de faire une demande de résidence permanente et, sans le statut de résident permanent, il leur est souvent difficile, sinon impossible, de faire venir auprès d'eux leur famille restée dans leur pays d'origine. Cela entraîne des situations particulièrement stressantes quand les conjoints sont exposés à la persécution ou subissent les affres de la guerre. Le Conseil canadien pour les réfugiés a documenté divers cas de préjudices causés par le DEPE. Un échange de lettres entre la présidente et la

ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration n'a pas permis de nous rassurer tout à fait sur ce point; c'est pourquoi nous avons réitéré nos inquiétudes et demandé plus de précisions sur les effets de

*La manière dont un pays traite ses réfugiés et ses immigrants est un bon indice du climat qui y règne sur le plan racial.*

La difficulté pour les immigrants et les réfugiés de faire reconnaître leurs diplômes et leur expérience professionnelle par les instances provinciales est aussi une préoccupation importante pour la Commission. Nous sommes tous perdants quand des immigrants compétents — professionnels de la santé, gens de métier ou personnel enseignant — ne peuvent mettre à profit leurs connaissances et leur savoir-faire au Canada. Au lieu de jouer pleinement leur rôle dans leur pays d'adoption, nombre de ces nouveaux arrivants sont confinés à une situation de sous-emploi pendant de longues périodes. En cette époque de collaboration fédérale-provinciale, nous espérons qu'on trouvera le moyen d'éliminer systématiquement les obstacles à l'évaluation

minorités visibles dans les catégories d'emploi qui mènent aux postes de direction, et il a enjoint Santé Canada d'atteindre des objectifs précis sur le plan de l'embauche et de la promotion de membres de minorités visibles au sein des postes de direction. Le tribunal a également ordonné à Santé Canada de demander à tous ses gestionnaires supérieurs de suivre une formation sur l'équité en matière d'emploi ainsi que de formuler ses appels de candidature de façon à attirer des candidats de minorités visibles.

Tant l'étude de John Samuel que la décision du tribunal dans cette affaire témoignent de l'incapacité de la fonction publique à s'interpréter tout à fait d'une vision de l'égalité qui servirait de base à ses politiques de recrutement et de promotion. La Commission souhaite voir des signes concrets d'amélioration à ce chapitre. On pourra d'abord en déterminer dans quelle mesure les minorités visibles sont représentées au sein de l'effectif des cadres de direction recensés par *La Relève*, initiative en cours qui vise à revitaliser les rangs de la haute fonction publique. Nous espérons également constater des progrès importants en ce qui concerne l'équité en emploi quand nous amorcerons, en 1998, l'analyse des résultats de nos vérifications dans les ministères et organismes fédéraux.

### L'étude des Forces canadiennes

Si la fonction publique est au service de la population, les Forces canadiennes (FC) sont les ultimes protecteurs et défenseurs des droits et libertés des Canadiens et des Canadiennes. Aussi, il est vital que les militaires soient mus

par les valeurs qui animent une société libre, démocratique et tolérante. Au cours de la dernière année, les Forces ont commandé leur propre étude visant à évaluer les attitudes de leurs membres à l'égard de la diversité et de l'égalité. Cette étude visait à mener à une meilleure compréhension des difficultés survenues dans le passé et à permettre de les éviter à l'avenir. On y conclut que près de 20 p. 100 des membres de la force régulière ont fait l'objet de discrimination au sein de l'Armée, et selon une proportion considérablement plus importante dans le cas des femmes (30 p. 100) et des membres de minorités visibles (39 p. 100). Même si 60 p. 100 des personnes interrogées ont constaté les résultats favorables des politiques d'équité en matière d'emploi, 17 p. 100 estimaient que ces politiques détruisaient le « mode de vie » des Forces canadiennes.

L'étude a souligné que le changement, au niveau interne, dépendrait de la capacité des Forces de travailler sur trois fronts : mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi, s'assurer que les recrues faisant preuve d'intolérance ne sont pas admises et changer ou éliminer certaines traditions — y compris les rites d'initiation — qui sont contraires aux principes d'équité. La Commission partage la position du Congrès juif canadien, qui a soutenu, dans le témoignage qu'il a livré au cours de l'enquête sur la Somalie, que « les Forces canadiennes devaient souligner à tous les échelons de leur hiérarchie, tant à l'administration centrale du ministère de la Défense qu'après des soldats eux-mêmes, l'importance d'être vigilant à l'égard du racisme. On n'en fait jamais trop pour contrer les racistes, le racisme et les

qu'une importante décision du Tribunal montrent qu'au Canada il n'en est malheureusement pas toujours ainsi.

Dans le rapport annuel de l'année dernière, nous indiquons que la Commission avait commandé à John Samuel, sociologue d'Ottawa, une étude visant à cerner les obstacles à l'embauche et à la promotion des minorités au sein de la fonction publique. Son rapport, intitulé *Les minorités visibles et la fonction publique au Canada*, a été rendu public en février 1997. L'auteur y constate que le taux d'embauche et de rétention des membres de minorités visibles par le gouvernement fédéral est passablement inférieur à celui de l'entreprise privée. Et l'auteur de conclure en ces termes : « Pour un pays comme le Canada, qui est reconnu, dans le concert des nations, comme un lieu de tolérance sur le plan racial, cette piètre représentation des minorités visibles dans la fonction publique n'est pas acceptable. »

M. Samuel y constatait aussi que les fonctionnaires membres de minorités visibles jugeaient le climat de travail insensible et hostile, et que certains aspects du système de dotation empêchaient les candidats des minorités d'être embauchés et promus. Les participants à l'étude ont souligné que l'engagement des cadres supérieurs était essentiel pour changer quoi que ce soit à la situation. Ils estimaient toutefois qu'en réalité les cadres de la fonction publique — et ce, d'un bout à l'autre de la hiérarchie — n'étaient pas

*Dans un pays qui se targue de favoriser les droits à l'égalité, il va de soi que les services publics doivent réguler la diversité de la population qu'ils servent.*

Pour remédier à cette situation, le tribunal a noté la proportion substantielle de membres de des minorités visibles. vraiment résolus à accroître la représentation

Peu après la publication de l'étude, une décision sans précédent d'un tribunal des droits de la personne présentait une analyse particulièrement gênante de la question de la discrimination systémique. De toute évidence, la décision *Alliance de la Capitale nationale sur les relations inter-raciales c. Santé Canada* venait confirmer les conclusions du rapport de John Samuel, tout en confirmant les prétentions de l'Alliance selon lesquelles la proportion extrêmement faible de membres de minorités visibles parmi les gestionnaires supérieurs de Santé Canada était une preuve de discrimination systémique.

Après avoir étudié la preuve statistique et les premiers témoignages, le tribunal a en effet accueilli la plainte de l'Alliance. Le jugement souligne que l'« élément essentiel de la discrimination systémique, donc, est que celle-ci est issue des conséquences involontaires de systèmes et de pratiques d'emploi établis. Elle a pour effet de gêner l'accès à des possibilités d'emploi et à des avantages pour les membres de certains groupes qui profitaient des affectations de perfectionnement, par exemple, pour constater que les minorités visibles en étaient largement exclues.

# La race, la religion et l'origine ethnique

la situation est plus reluisante : en Nouvelle-Écosse, des collectivités ont amorcé un processus de dialogue et de rapprochement attendu depuis longtemps; les manifestations des skinheads ont été largement condamnées par le monde politique, la presse et le public; les tribunaux des droits de la personne ont réaffirmé le droit à l'équité en matière d'emploi; et les commissions des droits de la personne, les gouvernements et les organismes communautaires se sont mobilisés pour affirmer sans équivoque que la haine religieuse ou raciale ne serait pas tolérée. C'est cette volonté de faire face aux problèmes et de s'y attaquer qui nous encourage et qui sert à mesurer les efforts que nous mettons, au quotidien, pour créer une société qui accepte pleinement ses minorités raciales, ethniques et religieuses.

## Les minorités visibles dans la fonction publique

Dans un pays qui se targue de favoriser les droits à l'égalité, il va de soi que les services publics doivent refléter la diversité de la population qu'ils servent et que chacun y ait des chances égales d'emploi quelles que soient sa race, sa religion ou son origine ethnique. Une étude menée par la Commission de même

elon les normes internationales, le Canada occupe une place de premier rang quand il s'agit de promouvoir la tolérance et la compréhension au sein d'une société multiculturelle. Sans aucun doute, d'importants progrès ont été accomplis depuis 1948, année de l'adoption de la *Déclaration universelle*, alors qu'il était encore fréquent que des personnes se voient refuser un emploi ou des services en raison de leur religion ou de leur race. Il n'y a pas lieu, cependant, de se contenter de ces progrès, car nous avons encore passablement de chemin à parcourir. À bien des égards, l'année 1997 n'aura pas donné lieu qu'à des progrès. Par exemple, des sursauts de violence interraciale se sont produits dans une école secondaire de la région de Halifax, et des skinheads ont manifesté leur opposition à des demandeurs de statut de réfugié tziganes à Toronto. On constate aussi la persistance de la discrimination systémique dans les milieux de travail, et la propagande haineuse continue de se répandre. Tous ces éléments nous indiquent que des actes d'intolérance continuent de se produire au Canada.

Il nous faut également considérer la façon dont nous réagissons en tant que société face à ces actes et à d'autres manifestations d'intolérance ou attitudes encore moins louables. À ce titre,

des mécanismes d'exécution qui ont été créés. Ne machons pas nos mots : les droits de la personne au Canada dépendent maintenant de la « roue de fortune des litiges ». Plus concrètement, cela signifie que bon nombre des plus graves problèmes liés aux droits de la personne dans notre société pourraient ne pas être résolus soit parce qu'ils ne cadrent pas facilement avec les catégories étroites définies par les lois sur les droits de la personne, ou encore parce qu'une victime donnée n'a pas déposé de plainte officielle et s'y perd dans les dédales d'un système de plus en plus technique et legaliste.

Le Canada dispose sans aucun doute d'un système de protection des droits de la personne avancé, et des progrès énormes ont été accomplis depuis 1948. Nous sommes maintenant mis au défi de poursuivre sur notre lancée et de mettre à profit les leçons que nous en avons tirées, en les adaptant, pour résoudre maintenant les nouveaux problèmes qui se posent à nous. C'est là notre tâche à long terme en matière de protection et de promotion des droits de la personne au Canada. Si un coup d'œil sur le passé nous permet de mesurer les progrès accomplis, nous avons maintenant tous pour tâche de nous attaquer aux défis de l'avenir et, ce faisant, d'égaliser en vision et en courage les premiers militants des droits de la personne au pays et à l'étranger. C'est l'héritage qu'ils nous laissent, et il devient notre défi. 🐝

D'autres questions épineuses demeurent toutefois. L'accessibilité des personnes handicapées à l'emploi et aux lieux de travail reste souvent théorique, et certains groupes ont réclame l'adoption de lois semblables à *l'Americans with Disabilities Act*, qui oblige les employeurs à se conformer à la loi dans un laps de temps donné.



et de libertés civiles. Cependant, elle s'applique exclusivement aux lois gouvernementales et, contrairement à la législation sur les droits de la personne, elle ne vise pas le secteur privé. Plus que tout autre événement peut-être, l'adoption de la *Charte* a permis de mieux sensibiliser la population canadienne aux droits de la personne. Au fur et à mesure que les tribunaux ont commencé à s'attaquer aux défis que posaient les politiques ou les lois gouvernementales, les Canadiennes et les Canadiens sont devenus plus conscients de leurs droits. Qui plus est, la population étant au fait des décisions controversées mettant en cause des questions fondamentales de droit criminel ou de politique sociale, des débats fertiles ont été amorcés sur le rôle que devaient jouer les juges et les cours de même que sur l'équilibre à atteindre entre les droits et les responsabilités au sein de notre société.

### L'avenir

Le modèle de protection des droits de la personne qui existe au Canada est resté essentiellement le même depuis 1962. Au palier fédéral, la *Loi canadienne sur les droits de la*

*personne* a été modifiée quelque peu, mais elle n'a pas fait l'objet d'une révision en profondeur, pas plus que les travaux réalisés par la Commission durant les 20 années qui se sont écoulées depuis sa création. L'ensemble de réformes présentées par le gouvernement cette année est un bon pas en ce sens, mais même les plus ardents défenseurs de cette loi admettent qu'elle a ses limites. Dans les provinces, on a

*[...] il faut procéder à un examen plus approfondi de la législation sur les droits de la personne [...]*

réalisé plusieurs études de qualité sur les lois régissant les droits de la personne et sur les commissions, et certaines de ces lois ont été modifiées en conséquence. Malgré ces progrès, force nous est de constater qu'au Canada les codes des droits de la personne continuent d'avoir une portée limitée. Selon la Commission, il faut procéder à un examen plus approfondi de la législation sur les droits de la personne et de la façon dont elle est appliquée. Cet examen devrait toucher plusieurs aspects importants.

*[...] il faut procéder à un examen plus approfondi de la législation sur les droits de la personne et la Charte canadienne des droits et libertés en présentent une définition assez limitée si on la compare avec les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments des Nations Unies. Seule la Charte québécoise des droits et libertés de la personne fait mention des droits économiques et sociaux. L'incidence des compressions budgétaires aux postes des services de santé, de l'éducation et des services sociaux — particulièrement sur les personnes les plus défavorisées — commence à rendre évident le lien incontournable entre la sécurité sociale et économique et les droits de la personne.*

Un autre aspect dont nous devons tenir compte concerne la nature des obligations et

ne respectent pas les droits de la personne ne peuvent être appliqués.

La Cour a reconnu que toute discrimination n'était pas nécessairement intentionnelle : des règles neutres, applicables à tous, peuvent avoir un effet discriminatoire sur un groupe particulier. Mentionnons, par exemple, les règlements imposant le port du casque qui, dans les faits, empêchaient les Sikhs de porter le turban au travail, ou encore les bureaux comportant des escaliers ou des corridors étroits qui continuent d'empêcher les personnes se déplaçant en fauteuil roulant de travailler — autant de motifs sans liens avec les compétences. Pour être efficaces au quotidien, les lois sur les droits de la personne doivent s'appliquer à ces formes de discrimination et exiger que des dispositions soient prises au besoin pour adapter les règlements ou les lieux de travail de manière à assurer l'égalité des chances pour tous et toutes.

Les employeurs ont été avisés qu'ils auraient besoin d'une preuve solide et à jour pour soutenir qu'un critère discriminatoire est nécessaire à l'emploi. Le harcèlement sexuel et la discrimination à l'endroit des femmes enceintes ont été présentés comme de la discrimination selon le sexe. Finalement, la Cour suprême a statué que les employeurs seraient tenus responsables des pratiques discriminatoires de leur personnel cadre, étant donné qu'ils ont le pouvoir de régler les cas de harcèlement et de les prévenir. Cette dernière décision souligne un aspect fondamental de l'administration des droits de la personne : la volonté d'interpréter et d'appliquer la loi de manière à en assurer le respect dans la « vraie »

vie, et la reconnaissance du fait que les commissions des droits de la personne ne peuvent faire tout le travail seules. Bon nombre de ces décisions visaient à inciter les personnes et les institutions qui ont le pouvoir de changer les choses à prendre les moyens nécessaires pour appliquer ces normes dans leurs milieux de travail et leurs entreprises.

Ces événements ont eu des effets considérables sur notre société. Par exemple, l'exclusion de personnes d'un restaurant en raison de leur race ou les injures à connotations raciales dans les cours d'école ou les lieux de travail ne sont plus tolérées. Au Canada, le harcèlement sexuel est interdit en vertu de la loi seulement depuis 1980, mais, à la suite de divers litiges et de mesures de sensibilisation, les employeurs et les employés ont appris à connaître leurs droits et leurs obligations, et un nombre croissant de lieux de travail sont maintenant dotés de politiques sur le harcèlement. Cela ne signifie pas pour autant que ces problèmes soient réglés. Disons plutôt qu'ils sont maintenant reconnus comme tels par la population canadienne et qu'on en parle ouvertement, contrairement à autrefois. De nombreuses personnes ont vu leurs problèmes résolus par des règlements ou des ordonnances. Ce sont là des progrès bien tangibles.

Parallèlement à cette évolution, la *Charte canadienne des droits et libertés* a été enchâssée dans la Constitution canadienne en 1982. La *Charte* se distingue de la législation sur les droits de la personne du gouvernement fédéral et de la plupart des provinces, étant donné qu'elle vise non seulement les droits à l'égalité, mais aussi un large éventail de droits politiques

La période qui s'étend de 1978 à 1996 environ apparaît comme une deuxième étape dans l'évolution des droits de la personne au Canada. Durant cette étape, les codes régissant les droits de la personne ont été élargis de manière à inclure de nouveaux motifs de distinction illicite et à s'appliquer à tous les

## Deuxième étape : Appliquer la loi

discrimination à venir. défendre leurs droits et tenter de prévenir toute pouvons leur offrir une aide concrète pour nôtres, que nous étions de leur côté et que nous victimes que leurs problèmes étaient aussi les

de la personne, nous disions aux défense et de promotion des droits d'organismes indépendants de ensemble. Grâce à la création touchait la collectivité dans son une question d'intérêt public, qui entre deux personnes mais plutôt n'étaient pas de simples différends elles-mêmes, que leurs problèmes ne devaient pas être laissées à

reconnaisait que les victimes de discrimination tangibles. Au sein de notre société, on diverses régions du pays marquait des progrès commissions des droits de la personne dans les De toute évidence, la mise sur pied de l'application à des commissions indépendantes.

ont adopté des lois similaires et en ont confié gouvernement canadien et toutes les provinces plus tard, avec la promulgation de la Loi canadienne sur les droits de la personne, le fut adoptée en Ontario en 1962. Quinze ans appliquée par une commission indépendante exhaustive sur les droits de la personne

concrétisent dans la vie de tous les jours. Durant cette deuxième étape de son existence, la Commission canadienne des droits de la personne et ses équivalents provinciaux ont remporté plusieurs victoires déterminantes. À la base de ces victoires figure la reconnaissance, par la Cour suprême du Canada, du fait que les lois régissant les droits de la personne intègrent et reflètent les valeurs fondamentales de notre société, et qu'elles servent de base à nos politiques gouvernementales. En termes concrets, cela signifie que les lois, règlements ou contrats qui

vastes promesses contenues dans ces lois se pourraient ensuite s'assurer que les les principes clés grâce auxquels on ont permis de commencer à définir tribunaux des droits de la personne décisions prises par les cours et les des motifs de distinction illicite, les À mesure que s'allongerait la liste

*Le modèle de  
protection des droits  
de la personne qui  
existe au Canada est  
resté essentiellement  
le même depuis 1962.*

un logement ou d'être servié dans un restaurant. un logement ou d'être servié dans une personne d'accéder à un emploi, de louer pertinentes ne devraient pas servir à empêcher nombreux à croire que des considérations non également que nous sommes de plus en plus discrimination et d'exclusion; il faut dire illicite sont tous associés à des histoires de ou l'inculpation. Ces motifs de distinction source de revenu, la condamnation au criminel l'orientation sexuelle, la situation sociale, la l'âge et l'état matrimonial et, plus récemment, codes ont intégré d'autres motifs tels le sexe, gouvernements. Progressivement, divers compris les services et les programmes types d'emplois, de services et d'installations, y

# Les droits de la personne au Canada : Les progrès accomplis

histoire récente des droits de la personne débute avec l'adoption de la

*Déclaration universelle des droits de l'homme* par les

Nations Unies en 1948. La *Déclaration* est née à

la suite des ravages et de la barbarie qui ont

marqué la Seconde Guerre mondiale et, plus

particulièrement, de l'Holocauste. Un demi-

siècle après l'événement, il serait facile de

douter de la pertinence de cette déclaration,

mais, en dépit des ratés qui ont trop souvent

jalonné l'histoire récente du monde, l'adoption

d'une telle norme reste un remarquable

triomphe de l'optimisme sur le cynisme. Dans

le monde entier, on doit à la *Déclaration* d'avoir

jeté les bases qui servent à élaborer des normes

en matière de droits de la personne et des

mécanismes permettant de les appliquer.

La *Déclaration* a été adoptée par une

communauté internationale déterminée à

définir un ensemble de normes minimales, un

code commun en matière de respect de la

personne au regard duquel chacun pourrait

être tenu de rendre des comptes. Elle établit

une liste de droits et leur contre une portée

universelle. Sur cette liste figurent des droits

civils et politiques comme le droit de vote et la

liberté d'expression, de même que des droits

économiques, sociaux et culturels, tels que le

politiques fondamentaux. La première loi

*droits*, qui définissait les droits civils et

fédéral a adopté la *Déclaration canadienne des*

discrimination et, en 1960, le gouvernement

adopté certaines lois interdisant la

processus. Au cours des années 50, le Canada a

période d'après-guerre a permis d'amorcer le

immédiatement modifiées en conséquence, la

*Déclaration*, les lois canadiennes n'ont pas été

Même si, à la suite de la signature de la

concrets de les protéger.

respect de ces droits et à trouver des moyens

millitants bien déterminés à faire progresser le

un nombre croissant d'organisations et de

journaux et au centre de débats politiques par

personne ont été propulsées à la une des

expansion. Les questions liées aux droits de la

des droits de la personne, alors en pleine

qu'au sein du mouvement canadien de défense

participé à ce débat — tant aux Nations Unies

nombreux Canadiens et Canadiennes ont

question des droits de la personne. De

est devenue de plus en plus sensible à la

la *Déclaration universelle*, la société canadienne

Au cours des années qui ont suivi l'adoption de

éducation appropriée et le droit de se nourrir.

droit à un logement convenable, à une



personnes qui enfreignent les dispositions sur la propagande haineuse contenues dans la *Loi*.

Ce sont là autant de modifications valables et nécessaires, mais, ainsi qu'il est mentionné au chapitre suivant, elles ne suffisent pas à garantir que la *Loi* pourra protéger efficacement les droits à l'égalité des Canadiennes et des Canadiens au cours du siècle à venir. Nous étions donc heureux que la ministre de la Justice annonce que le gouvernement s'était engagé à entreprendre une révision de la *Loi*. Nous espérons que cette révision sera réalisée rapidement, car elle nous permettra de mieux relever les défis que nous réservons l'avvenir au chapitre des droits de la personne.

## Du nouveau à la Commission

Quels que soient les changements qui surviennent sur la scène législative, la Commission cherche toujours, de son côté, à améliorer et à renforcer son rôle de protection et de promotion des droits des Canadiennes et des Canadiens. Certains des changements survenus au sein de notre organisation au cours de l'année écoulée font écho à mon propre intérêt et mes priorités à titre de première dirigeante de la Commission. Je pense, par exemple, à ma volonté de consacrer plus d'efforts à des questions comme la pauvreté, les déficiences et l'égalité des femmes. Je souhaite également accroître la consultation des organismes communautaires, y compris ceux qui se trouvent dans les collectivités rurales ou éloignées. Par ailleurs, dans le but de rendre le fonctionnement de la Commission plus transparent, nous avons commencé à fournir

par écrit, aux plaignants et aux mis en cause, les raisons qui expliquent le rejet d'une action.

D'autres changements sont survenus, mais cette fois sur le plan du fonctionnement : la création de la nouvelle Direction générale de la promotion des droits de la personne, qui intègre le travail accompli dans nos bureaux régionaux et les activités du personnel des Communications à l'Administration centrale; la réorganisation de la Direction de l'équité en matière d'emploi de manière à refléter notre nouveau rôle de vérification de conformité; et la répartition des responsabilités internationales croissantes au sein de la Direction des politiques et de la liaison. Tous ces changements seront présentés plus en détail dans les chapitres qui suivent.

L'avvenir réserve sans doute bien d'autres changements à la Commission, car nulle organisation ne peut rester statique sans compromettre l'atteinte de ses objectifs. Puisqu'il y a toujours de meilleures façons de faire les choses, la Commission reste fidèle au principe énoncé par Jules Léger en 1978, et elle procède à des changements, convaincue qu'elle doit le faire pour « sauvegarder et promouvoir les droits de la personne, ces notions essentielles de notre civilisation ».

*Michelle Lalonde-Ramsey, c.r.*  
Mars 1998





limiter la diffusion de la propagande haineuse  
limitaient injustement la liberté d'expression;  
que les droits à l'égalité constituaient des  
« droits particuliers » pour divers groupes de  
personnes; que les tribunaux avaient  
outrepassé leur mandat en rendant certaines  
décisions touchant les droits de la personne; et  
que la soi-disant « rectitude politique » nous  
éloignait des véritables problèmes de droits de  
la personne.

À ceux et celles qui soutiennent que les cours  
ont outrepassé leur mandat en matière de  
droits de la personne, nous répondons que  
l'intervention des tribunaux s'impose quand les  
lois ne suffisent pas à assurer le respect des  
minorités et des personnes ou groupes  
traditionnellement défavorisés. Le regrette juge  
John Sopinka, qui s'est éteint en

1997, l'a fort bien exprimé quand il  
a pris la défense de récentes  
décisions de la Cour suprême  
s'appuyant sur la *Charte canadienne  
des droits et libertés*. Evoquant les  
critiques formulées à l'endroit de la  
Cour, il a soutenu que les personnes qui en sont  
à l'origine, particulièrement quand elles  
représentent une majorité, préféreraient que  
tous les différends soient traités sur la scène  
politique plutôt que par les tribunaux, parce  
qu'en politique c'est la loi du plus fort qui  
prévaut. Selon le juge, seule la loi permet aux  
plus faibles de l'emporter sur les plus forts.

## Un nouveau cadre législatif pour l'avenir

L'année 1997 a été le théâtre de progrès  
encourageants en matière de droits de la  
personne, notamment sur le plan législatif. En

1996, le gouvernement fédéral a promulgué  
une version révisée, plus rigoureuse, de sa loi  
sur l'équité en matière d'emploi, laquelle ajoute  
d'ordnavant les ministères et les organismes  
fédéraux à la liste des organisations visées par  
la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. La nouvelle  
*Loi* confie aussi à la Commission le mandat d'en  
assurer l'application au moyen d'activités de  
vérification; le processus de vérification a été  
amorcé en octobre 1997.

Nous avons accueilli avec joie les modifications  
proposées à la *Loi canadienne sur les droits de la  
personne* qui, entre autres, confirmeront  
l'obligation des employeurs et des fournisseurs  
de services de prendre des mesures  
d'adaptation raisonnables pour répondre aux  
besoins spéciaux des personnes handicapées.

La Commission réclamait ces  
modifications depuis de nombreuses  
années. Il va sans dire que les  
premiers bénéficiaires de ces  
modifications sont les personnes  
handicapées, selon lesquelles les  
efforts insuffisants des employeurs  
pour répondre à leurs besoins spéciaux  
constituent le principal obstacle à l'égalité.

Le projet de loi comporte un certain nombre de  
modifications, dont la création d'un tribunal  
permanent des droits de la personne. Composé  
de 15 membres, ce nouveau tribunal viendrait  
remplacer l'actuelle équipe à temps partiel au  
sein de laquelle les membres du tribunal sont  
choisis. D'autres modifications viendraient  
accroître la somme qu'un tribunal peut  
accorder pour préjudices, et elles permettraient  
aux tribunaux d'imposer une amende aux

*[...] seule la loi  
permet aux plus  
faibles de l'emporter  
sur les plus forts.*

que nous recevons, le harcèlement sexuel et la disparité salariale sont encore le lot de nombreuses femmes au travail; le racisme et les tensions raciales, celui de maintes communautés. De leur côté, les gays et les lesbiennes continuent de faire l'objet de discrimination; les personnes handicapées ont toujours de la difficulté à surmonter les obstacles qui les séparent des postes importants; et les Autochtones souffrent toujours des tristes conséquences de siècles de mauvais traitements.

Un nouveau point de visée : La pauvreté

Si certains sujets dépassent les visées habituelles de la Commission canadienne des droits de la personne, ils restent néanmoins d'importance sur le plan des droits de la personne. La Loi canadienne sur les droits de la personne, par exemple, ne fait aucune mention de la pauvreté, pas plus que la situation sociale ne fait partie des motifs de distinction illicite. Pourtant, dans un contexte plus général, la pauvreté est une grave menace aux droits à l'égalité, et elle n'a pas sa place dans un pays aussi prospère que le Canada.

L'expérience démontre que les membres de notre société les plus exposés à la discrimination fondée sur l'un ou l'autre des motifs de distinction illicite — par exemple, les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées — sont aussi plus susceptibles de souffrir de la pauvreté. Dans le cas des femmes, ce lien se traduit directement par la disparité salariale, nombre d'entre elles

occupant des emplois sous-évalués et, par conséquent, à faible revenu. Même si tel n'était pas le cas, il serait difficile de soutenir que la pauvreté n'a rien à voir avec les droits de la personne, compte tenu de ses effets dévastateurs sur la vie des gens. À ce titre, il convient de rappeler l'article 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et celui de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habllement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires. »

La communauté internationale reconnaît depuis longtemps que les droits de la personne sont indissociables et que les droits économiques et sociaux ne peuvent être séparés des droits politiques, des garanties juridiques ou des droits à l'égalité. Le temps est maintenant venu de reconnaître la pauvreté comme un enjeu des droits de la personne ici même au pays.

Actions et réactions

Un physicien pourrait sans doute soutenir que toute action entraîne une réaction et, à ce titre, les progrès sur le plan des droits à l'égalité ne font pas exception. En 1997, à maintes reprises, on nous a reproché d'aller trop loin quand il s'agissait de la défense des droits de la personne. On soutenait que les mesures visant à contrer la discrimination engendraient une discrimination à rebours contre les hommes blancs aptes au travail; que les efforts visant à

[...] la pauvreté est une grave menace aux droits à l'égalité, et elle n'a pas sa place dans un pays aussi prospère que le Canada.

# Introduction

## Les droits de la personne : Un processus évolutif

Si les propos tenus par l'ancien gouverneur général n'ont rien perdu de leur actualité, il ne faut pas pour autant minimiser les progrès accomplis au cours des deux dernières

décennies. Cela illustre plutôt la nécessité de toujours et encore poursuivre nos efforts afin de protéger et de promouvoir les droits de la

personne. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les droits à l'égalité, ceux-ci étant en constante évolution. À l'instar de la juge Rosalie Abella, qui a dirigé la Commission sur l'égalité en matière d'emploi en 1984, nous dirons que : « L'égalité est un processus évolutif, tant dans son déroulement que dans sa substance. [...] Ce qui, en tant que société, nous semblait encore tolérable il y a de cela 100, 50 ou même 10 ans ne l'est plus nécessairement aujourd'hui. »

Comme le montrera le prochain chapitre du présent rapport, qui fait le point sur la situation des droits à l'égalité au Canada depuis l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, l'écart reste grand entre les droits acquis et reconnus par la loi et ceux qui peuvent s'exercer réellement dans la vie quotidienne. Comme en témoignent les plaintes

celles seront demain les problèmes, les besoins et les priorités dans le respect des droits de la personne? Comment assurer le respect intégral de la liberté individuelle, de l'égalité des citoyens, de la fraternité humaine dans un monde dominé par la machine et la technologie, accablé par les bouleversements économiques et sociaux, et agité par la haine et la violence? Autant de réponses qu'il faut trouver pour sauvegarder les droits de la personne, ces notions essentielles de notre civilisation.

Jules Lévesque, gouverneur général  
Décembre 1978

De quoi demain sera-t-il fait ? Voilà qui résume bien les propos que tenait, il y a près de 20 ans déjà, le gouverneur général de l'époque dans un message destiné aux participants à une conférence sur les droits de la personne qui se déroulait à Ottawa. L'événement visait à commémorer le 30<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Intitulée « Les droits de la personne au Canada ... l'avenir », la conférence était coparrainée par un organisme qui n'avait pas encore célébré son premier anniversaire : la Commission canadienne des droits de la personne.



Résidente de Halifax (Nouvelle-Écosse), Mary Mac Lennan a été nommée commissaire en novembre 1995. Reçue au Barreau de sa province en 1979, elle a exercé sa profession à titre individuel jusqu'en 1990. En 1981-1982, elle a occupé le poste de coordonnatrice provinciale de la Nova Scotia League for Equal Opportunities. Elle a tenu un rôle semblable dans le cadre de la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées en 1988 et fait office de coordonnatrice des relations multiculturelles et interraciales pour la Ville de Halifax de 1990 à 1992. Elle a reçu, en 1993, le prix décerné par la Nouvelle-Écosse dans le domaine des droits de la personne et rempli deux mandats auprès de la commission des droits de la personne de cette province. Elle a été nommée présidente de cette dernière commission en 1996. Elle a également fait partie du comité de rédaction de *Just Cause*, revue spécialisée qui s'adresse aux personnes ayant une déficience de même qu'aux praticiens du droit.

---

### Mary Mac Lennan

nommé Membre de l'Ordre du Canada en juillet 1996.

Robinson Koipillai, C.M., a été nommé commissaire en octobre 1995. Résident d'Edmonton (Alberta), il est un enseignant et directeur d'école à la retraite qui s'intéresse au multiculturalisme, aux relations interraciales et aux droits de la personne depuis plus de 30 ans. De 1978 à 1982, il a été président et directeur de l'Edmonton Race Relations Council. Il a présidé le comité des droits de la personne de l'Alberta Cultural Heritage Council de 1981 à 1983, puis il a assumé la présidence de cet organisme de 1985 à 1988. De 1987 à 1992, il a été membre du Comité canadien du multiculturalisme. En octobre 1995, il a été élu président de l'Alberta Council for Global Co-operation. En 1996, il s'est joint au comité exécutif national du Conseil canadien pour la coopération internationale. M. Koipillai a été nommé Membre de l'Ordre du Canada en juillet 1996.

---

### Robinson Koipillai

Résident de Val-d'Or (Québec), Georges Cliche a été nommé commissaire en octobre 1995. Admis au Barreau du Québec en 1971, il a travaillé pendant quatre ans comme procureur de la Couronne au Tribunal de la jeunesse et à la Cour du Québec. Membre du cabinet Cliche, Lortie et Ladouceur, il se spécialise dans les litiges, la négociation de contrats, le droit de la famille et le droit pénal. Il fait aussi de l'arbitrage, aide à négocier des conventions collectives et représente des clients devant divers tribunaux administratifs.

---

### Georges Cliche

Nommé à la Commission canadienne des droits de la personne en 1994, M. Reiser est Membre de l'Ordre du Canada et récipiendaire de la Médaille commémorative du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération pour services rendus aux Canadiens.

Sur les 21 membres que comptait sa famille, Sigmund Reisen, C.M., AVA, est le seul à avoir survécu à l'Holocauste. Il a immigré au Canada après la Seconde Guerre mondiale et travaillé pendant 35 ans pour la compagnie d'assurance-vie London Life. Il était directeur régional au moment où il a pris sa retraite. Il a également été l'un des directeurs de l'Association des assureurs-vie du Canada. Après son passage à la retraite, il a fait partie du conseil d'administration de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, siégeant au Comité de discipline et au Comité d'évaluation par les pairs. Il est actuellement membre du cabinet des droits de la personne de B'nai Brith Canada, de la direction du Comité des relations communautaires du Congrès juif canadien et de plusieurs autres organisations vouées à la défense des droits de la personne. Il fait également partie du comité de rédaction de la *Jewish Tribune* et préside le comité national d'admission de B'nai Brith Canada.

---

### *Sigmund Reisen*

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r., a été nommée présidente de la Commission en janvier 1997. Après avoir obtenu un diplôme en droit de l'Université de Montréal et avoir été admise au Barreau du Québec, elle a poursuivi une carrière dans le domaine du droit des relations de travail. Elle a travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau, puis est devenue associée principale du cabinet Levac et Falardeau. En 1975, elle se joignait à la Commission des relations du travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et assumait, en 1982, la présidence de la Commission d'appel de l'immigration. Elle a été nommée vice-présidente de la Commission canadienne des droits de la personne en septembre 1988, poste qu'elle a occupé jusqu'à sa nomination à titre de présidente.

---

### *Michelle Falardeau-Ramsay*

Constituée en 1977, la Commission canadienne des droits de la personne se compose de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Le président et le vice-président sont nommés pour un mandat d'une durée maximale de sept ans, et les autres commissaires, pour au plus trois ans. Voici de courtes notices biographiques des commissaires qui étaient en fonction en 1997.

---

### *Les commissaires*





# RAPPORT ANNUEL

T A B L E D E S M A T I È R E S

Les commissaires .....	vii
Introduction .....	1
Les droits de la personne au Canada : Les progrès accomplis .....	5
La race, la religion et l'origine ethnique .....	10
La discrimination fondée sur le sexe et la parité salariale.....	17
La déficience .....	29
Les Autochtones .....	38
L'orientation sexuelle .....	45
L'âge .....	49
Le travail de la Commission	
La protection des droits de la personne .....	53
La promotion des droits de la personne .....	60
Le rôle de la Commission sur la scène internationale.....	64
L'équité en matière d'emploi.....	68
Structure de la Commission et rapport financier .....	82



---

*Rapport annuel 1997*

---

---

COMMISSION  
CANADIENNE  
DES DROITS  
DE LA PERSONNE

---

DES PROGRÈS ACCOMPLIS AUX DÉFIS À VENIR

*20 ans*



Commission canadienne des droits de la personne

Place de Ville, Tour A

320, rue Queen

Ottawa (Ontario)

K1A 1E1

Téléphone : (613) 996-1151

ATS : (613) 996-5211

Télocopieur : (613) 996-9661

*Albanie*

*Pravda*

Adresse du bureau :

5570, chemin Spring Garden

2<sup>e</sup> étage

Montreal (Québec)

Téléphone : (902) 426-8380

ATS : (902) 426-9345

Sans titre : (514) 503-1702

Télécopieur : (514) 426-2685

Adresse postale :

C.P. 3545

Succursale postale Halifax Sud

Halifax (Nouvelle-Écosse)

B3J 3J2

*Liban*

4201, 1935, avenue McGill College

Montreal (Québec)

H3B 2Y5

Téléphone : (514) 283-5218

ATS : (514) 283-1869

Fax : (514) 283-5084

*Ontario*

1002-175, rue Bloor Est

Toronto (Ontario)

M4W 3R8

Téléphone : (416) 973-5527

ATS : (416) 973-8912

Télécopieur : (416) 973-6184

*régionaux*

*Albanie*

*Pravda*



---

*Rapport annuel 1997*

---

---

COMMISSION  
CANADIENNE  
DES DROITS  
DE LA PERSONNE

---

DES PROGRÈS ACCOMPLIS AUX DÉFIS À VENIR

*20 ans*



CA 1  
J 720  
-A56

Government  
Publications *Pub*



*20 years*

*Celebrating our Progress,  
Facing our Future*

CANADIAN  
HUMAN  
RIGHTS  
COMMISSION

---

## TABLE OF CONTENTS

Introduction	1
An Assessment of Progress	2
Race, Religion, and Ethnic Origin	3
Sex Discrimination and Pay Equity	4
Disability	5
Aboriginal Peoples	7
Sexual Orientation	8
Age Discrimination	9
The Work of the Commission	10
Employment Equity	14

## Canadian Human Rights Commission Offices

### Regional Offices

#### *Atlantic*

*Office Address:*  
5475 Spring Garden Road  
2nd Floor  
Halifax, Nova Scotia  
Telephone: (902) 426-8380  
TTY: (902) 426-9345  
Toll Free: 1-800-565-1752  
Fax: (902) 426-2685

#### *Mailing Address:*

P.O. Box 3545  
Halifax South Postal Station  
Halifax, Nova Scotia  
B3J 3J2

#### *Quebec*

470-1253 McGill College Ave.  
Montreal, Quebec  
H3B 2Y5  
Telephone: (514) 283-5218  
TTY: (514) 283-1869  
Fax: (514) 283-5084

#### *Ontario*

1002-175 Bloor Street East  
Toronto, Ontario  
M4W 3R8  
Telephone: (416) 973-5527  
TTY: (416) 973-8912  
Fax: (416) 973-6184

#### *Prairies*

242-240 Graham Avenue  
Winnipeg, Manitoba  
R3C 0J7  
Telephone: (204) 983-2189  
TTY: (204) 983-2882  
Fax: (204) 983-6132

#### *Alberta and Northwest Territories*

10010-106 Street  
Suite 308  
Edmonton, Alberta  
T5J 3L2  
Telephone: (403) 495-4040  
TTY: (403) 495-4108  
Fax: (403) 495-4044

#### *Western*

420-757 West Hastings Street  
Vancouver, British Columbia  
V6C 1A1  
Telephone: (604) 666-2251  
TTY: (604) 666-3071  
Fax: (604) 666-2386

### National Office

Canadian Human Rights Commission  
Place de Ville, Tower A  
320 Queen Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 1E1  
Telephone: (613) 995-1151  
TTY: (613) 996-5211  
Fax: (613) 996-9661

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired.

It is also available on the Commission's Web site at [www.chrc.ca](http://www.chrc.ca), where you can also find the full text of the 1997 Annual Report and the companion Legal Report.

## INTRODUCTION

by *Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.*  
*Chief Commissioner*

Nineteen ninety-eight will mark both the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights and the 20th anniversary of the Canadian Human Rights Commission. In the intervening years, significant progress has been made in protecting and promoting the equality rights of Canadians.

But there is still a gap between the rights that have been won in law and the reality of people's day-to-day lives.

Sexual harassment and unequal pay remain facts of life for far too many working women, racism and racial tensions are still a reality in many communities, gays and lesbians are still targets of discrimination, people with disabilities still have difficulty breaking down barriers to meaningful employment, and Aboriginal peoples still suffer the legacy of centuries of mistreatment.

There is also the issue of poverty, which reduces the effective enjoyment of rights for many Canadians. Those who are most vulnerable in our society by virtue of the various prohibited grounds of discrimination — women, Aboriginal people, and people with disabilities — are also most likely to be poor. The international community has recognized that economic and social rights cannot be separated from political, legal or equality rights. It is now time to recognize

poverty as a human rights issue here at home as well.

The Commission also makes an effort to counter the arguments of those who believe equality rights have gone too far. To those who argue that the courts have exceeded their mandate in human rights matters, we would submit that judicial intervention is needed when legislatures fail to guarantee the rights of minorities and those who have been traditionally disadvantaged. As the late Supreme Court Justice John Sopinka put it, "Only the law allows the weak to win against the strong."

In 1997, there were several encouraging

developments related to human rights legislation. In October, the Commission began conducting audits under the new Employment Equity Act, which came into force in 1996. In the same month, the government introduced legislation amending the Canadian Human Rights Act to require employers and service providers to accommodate special needs, such as those of people with disabilities.

At the same time, a more fundamental review of the Act is needed to ensure its effectiveness in the future. We are hopeful that this examination will take place sooner rather than later, to ensure that we will be better equipped to meet the human rights challenges that await us in the future. 🍀

---

*A significant gap still exists between the rights that have been won in law and the reality of people's day-to-day lives.*

---

## AN ASSESSMENT OF PROGRESS

The adoption of the Universal Declaration of Human Rights by the United Nations in 1948 set the stage for the development of human rights standards and mechanisms throughout the world. Today, Canada has an advanced system of human rights protection, with a constitutional Charter of Rights and Freedoms and human rights legislation covering virtually every jurisdiction. Human rights commissions were developed to offer practical assistance to victims of discrimination and to prevent and eliminate future occurrences.

Since the late 1970s, the idea of human rights has become more widely understood and accepted in society. Human rights legislation was expanded to include new grounds of discrimination, and human rights tribunals and the courts further defined the nature of equality. While problems like racial discrimination and sexual harassment have not yet been eliminated, they are an acknowledged part of the social landscape and talked about instead of hidden.

Despite these improvements, our current model of human rights protection in Canada has not really changed since the Ontario Human Rights Code was adopted in 1962. When looking to improve the existing system, three key challenges must be addressed: whether the definition of human rights in Canadian legislation is too restrictive; whether existing enforcement mechanisms exclude certain types of human rights problems from being dealt with because they do not fit into the specific categories of current human rights laws; and whether a better process can be found to reduce the often negative impact of

## *Human Rights History*

### *Setting the stage (1948-1961)*

---

- Adoption of Universal Declaration of Human Rights
- First provincial anti-discrimination laws
- 1960 Canadian Bill of Rights

### *The first chapter (1962-1977)*

---

- Adoption of human rights legislation in all jurisdictions
- Creation of provincial and federal human rights commissions

### *The second chapter (1978-1996)*

---

- New grounds of discrimination
- Charter of Rights and Freedoms
- Major tribunal and court decisions

### *Facing the future (1997 and beyond)*

---

- Reviewing our effectiveness and making legislative change

delays on individual complainants and their families. Because of these and other problems, we need to fundamentally re-examine the human rights system. We should build upon our progress, and adapt the lessons we have learned to meet new problems in more effective ways. 🌟



## RACE, RELIGION AND ETHNIC ORIGIN

Canada has an admirable record of promoting acceptance and understanding within a multicultural society, but we still have some distance to go in this area.

Several events in 1997 — including skinhead marches against Gypsy refugee claimants in Toronto and outbreaks of inter-racial violence in a Halifax high school — show that acts of intolerance are still too frequent in Canadian society. At the same time, we were encouraged by the public willingness to confront these problems and make it clear that racial and religious hatred cannot be tolerated.

One area in which visible minorities still face barriers to hiring and promotion is in the federal public service. A CHRC-sponsored study highlighted the low level of visible minority representation within the public service, and a human rights tribunal decision found evidence of systemic discrimination in one federal department. We expect to see improvements in the government's record, particularly in light of the new Employment Equity Act.

Nineteen-ninety seven also marked the release of a Canadian Forces study showing that 39 per cent of visible minority members have experienced discrimination. The study emphasized that change within the Forces will depend on their ability to implement employment equity, ensure that recruits who exhibit intolerance are not accepted, and eliminate internal traditions that are contrary

to equity principles. The Commission believes it is vitally important that the Canadian Forces are imbued with the values that animate a free, democratic and tolerant society.

Another good barometer of a country's racial climate is the way it treats immigrants and refugees. While Canada has one of the most open and racially-blind immigration systems in the world, there are still some causes for concern. These include the Right of Landing Fee, which could potentially pose economic barriers to refugees, and the persistence of obstacles to recognizing the credentials of professionals from other countries.

The issue of hate messages continued to cause concern in 1997, particularly in light of the use of the Internet to promote hatred. In October, a human rights tribunal began looking into allegations that material posted on the Internet by Ernst Zundel could expose Jews to hatred or contempt. This case is potentially precedent-setting, because it is the first time section 13 of the Canadian Human Rights Act, which prohibits the telephonic communication of hate propaganda, is being applied to the Internet.

The Commission is also fighting racism and hatred through its educational activities. In March, we launched an interactive game on our Internet site aimed at helping young Canadians understand the roots of hatred, and what can be done to stop it. We were also involved in the production of a poster called "Stop the Hatred" in conjunction with Manitoba community groups and educators. 🍁

## SEX DISCRIMINATION AND PAY EQUITY

The wage gap between men and women, the unequal employment pattern of women in the labour force and the continuing problem of sexual harassment are evidence that more needs to be done before women enjoy equality in the fullest sense of the word.

As in other countries, women in Canada remain concentrated in a narrow range of occupations; one-third of working women are employed in the clerical field. Many women still face a "glass ceiling", which excludes them from the senior ranks. Pregnant women and women in traditionally male-dominated workplaces are particularly vulnerable to discrimination in employment.

One area in which the Commission has pushed for improvements is access to combat roles in the Canadian Forces. The Forces have been working to develop a plan aimed at integrating women into combat positions, which they had been ordered to do by a human rights tribunal in 1989. In 1997, women still accounted for only three per cent of the members in combat occupations. While we are encouraged by recent initiatives taken by the Forces to recruit more women, there is still a long way to go before full integration is achieved.

---

*Harassment, whether by a supervisor or co-worker, creates a barrier to equality for women by demeaning its victims, interfering with their ability to work effectively and, in some instances, even forcing them to resign.*

---

One continuing problem for women in a wide range of occupations is sexual harassment. In 1997, half of the harassment complaints the Commission received involved allegations of harassment on the basis of sex. As a result, the Commission has been reviewing its own procedures for handling harassment complaints, and we plan to undertake several new harassment-related initiatives in 1998. It is clear that employers must do more to deal with this persistent problem, including the establishment of workplace harassment policies

and effective procedures for dealing with harassment when it takes place.

Nowhere is the lack of equality for women more obvious than in the area of wages: a Canadian woman employed full time still earns, on average, about seven cents for every 10 cents that a man earns. While a portion of this gap can be explained by other factors, studies repeatedly show that work done primarily by women is not compensated equally in comparison with work done mainly by men.

There were a number of significant results on the pay equity front in 1997, including pay equity

settlements with the National Research Council and Atomic Energy of Canada Limited. Still, the lack of progress in the high-profile case involving the federal public service and the Public Service Alliance of Canada shows what can go wrong when litigiousness holds sway.

The parties have held sporadic negotiations while awaiting a tribunal decision, but no settlement has been reached. Other employers, including the Government of the Northwest Territories, challenged the Commission's referral of pay equity complaints to human rights tribunals.

Because pay equity is a form of systemic discrimination, the current federal model for dealing with pay equity — a model based on complaints and investigations — can easily provoke unwarranted confrontation. We continue to urge the government to examine more effective alternatives to the pay equity provisions of the Canadian Human Rights Act that have been in force since 1978.

A new approach could clarify standards, definitions and time frames, thus removing the ambiguity that has fuelled so many court and tribunal cases. The question is no longer whether to advance pay equity — but how best to do it.

One sex discrimination issue which is not employment-related is the situation of women serving time in federal prisons. The fact that only three per cent of all federal prisoners are women creates a unique set of problems, not the least of which is where to house female maximum-security offenders. In 1997, maximum-security women serving time in regional women's facilities were transferred to prisons for men and housed in separate units. We are concerned that keeping these women in virtual isolation within men's prisons, where they may not have access to appropriate programs and support, is out of step with acceptable practice and could work against their reintegration into society. 🌻

## DISABILITY

In 1997, the Commission organized a national Forum on Disability Issues as an opportunity for people with disabilities — and the groups representing them — to speak directly to us about their concerns and priorities. The discussions focused on access to employment, workplace accommodation, service accessibility and disability rights legislation. The participants also told their personal stories of discrimination, bringing a human face to the discussions and reminding us once again that disability issues are about people first, and disabilities second. As a result of the Forum, the Commission is stepping up its efforts to get disability issues onto the government list of priorities for action, and to raise the profile of disability issues in the media and the public.

One of the main issues raised at the Forum was access to employment, which is central to the full economic and social integration of people with disabilities into Canadian society. It provides people with more than an income: it gives them independence, a sense of inclusion, and an opportunity to contribute. The reality, however, is that disabled people continue to be seriously under-represented in most workplaces, and the problem is especially pronounced for those with more severe disabilities.

Fundamental to improving employment opportunities for people with disabilities is the principle of accommodation. Accommodation measures can range from installing ramps or large-print computer software, to allowing a guide dog in the workplace, to assigning a disabled employee alternative duties. These measures need not be expensive: studies show

that one-fifth of accommodations cost nothing and at least half cost less than \$1,000.

Because of the crucial link between accommodation and equal employment opportunities, the Commission is pleased with the federal government's introduction of an amendment to the Canadian Human Rights Act that would require employers and service providers to accommodate special needs, such as those of people with disabilities. While the duty to accommodate has long been recognized

---

*Even when employers make an effort to implement the principle of accommodation, it is too often seen as the icing on the cake, rather than as part of the recipe for effectively managing human resources.*

---

by the courts, a specific reference to accommodation in the Act would clarify both the rights of employees and the obligations of employers.

Accommodation is also an important principle in ensuring accessible services. In 1997,

the Supreme Court of Canada ruled that the B.C. government's refusal to provide sign language interpretation for deaf hospital patients infringed on their right to equal treatment under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. The *Eldridge* decision is welcome as a clear affirmation that "same treatment" does not necessarily mean "equal treatment" for people with disabilities.

The Commission is also concerned about the accessibility of government buildings. The

federal government had originally committed to bring all federal property into compliance with up-to-date accessibility standards by 1995. Three years after the deadline, many federal buildings are still not fully accessible. With regard to the banking industry, we remain concerned that accessible automatic banking machines are still the exception rather than the rule.

In 1996, a task force headed by MP Andy Scott released a report challenging the federal government to provide strong leadership aimed at ensuring equal opportunities for people with disabilities. Except in a few specific areas, the government's response to date has been modest. People with disabilities are justifiably tired of seeing their concerns placed on the back burner because of more "pressing" issues. A comprehensive federal response to the Scott report is needed sooner rather than later. 🍁

## ABORIGINAL PEOPLES

The federal government's response to the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, in early 1998, was a promising start at coming to terms, at long last, with the myriad problems facing Aboriginal Canadians. For the first time in Canadian history, a federal government has frankly, openly and publicly admitted that the past treatment of Aboriginal peoples was wrong.

---

*We are cautiously optimistic that Canada is on the road to resolving an issue that for too long has tainted our reputation as a country.*

---

At the same time, the government has yet to address the needs of Aboriginal people living off-reserve, whose social and economic problems are at least as severe as those living on-

reserve. This is all the more serious because nearly half of Canada's approximately 800,000 Aboriginal people live off-reserve, and migration to urban areas is rapidly increasing.

We note that the responsible Ministers have since acknowledged the need to include these groups in the government's new relationship with Aboriginal peoples, but the proof of the government's commitment will be in its implementation. We are hopeful that 1998 will prove to be a milestone year in the development of a new and more durable relationship between Aboriginal peoples and Canadian society as a whole.

Other important issues affecting Aboriginal peoples include the situation of the Mikmaq people of Newfoundland and the ongoing question of Aboriginal land claims.

The situation of the Mikmaq was the subject of a special report to the Commission in 1997 by retired law professor Noel Lyon. Professor Lyon found that by refusing to recognize all the Mikmaq communities in Newfoundland, the federal government has failed to fulfill its constitutional obligations. At a meeting with the Chief Commissioner following the report's release, the Minister of Indian Affairs agreed to consider ways to establish a process of negotiation with the Mikmaq. The Commission is hopeful that this will pave the way to a resolution of this long-standing issue.

Although progress has been made on the land claims front in recent years, the process is generally cumbersome and extremely slow. The existing Indian Claims Commission has done commendable work, but lacks the authority to make its decisions binding. We are hopeful that an independent and impartial approach to adjudicating land claims will be established in the not-too-distant future. 🌿



## SEXUAL ORIENTATION

The addition of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination in 1996 was an important landmark in Canadian human rights. At the same time, it has not ended discrimination against gays and lesbians in Canadian society. In 1997, we received 37 new complaints of discrimination on the ground of sexual orientation and completed work on 61 complaints. Several of those involved pension benefits and must await the decision of the Ontario Court of Appeal in a case involving the Canadian Union of Public Employees. Some 28 complaints, dealing primarily with health benefits or harassment, were settled or otherwise resolved.

---

*Including sexual orientation in human rights legislation will not eliminate discrimination overnight, but at the very least it gives its victims a chance to put things right.*

---

The question of pensions still remains the biggest stumbling block to equal employment benefits for gays and lesbians. This is because the Income Tax Act does not recognize plans that pay benefits covering same-

sex partners. As a result, employer contributions are not tax-deductible.

The good news is that a growing number of private-sector companies now offer other same-sex benefits, giving the partners of gay and lesbian employees access to health and

dental care and other benefits offered to the partners of heterosexual workers.

We were also pleased to see the Newfoundland government add sexual orientation as a prohibited ground of discrimination in its own human rights code.

The importance of extending this protection to all jurisdictions prompted the Commission to intervene in the Supreme Court case of *Vriend v. Alberta*, which involved a gay man who could not file a complaint with the Alberta Human Rights Commission because provincial law does not include sexual orientation as a prohibited ground.

The Commission has also supported the concept of a nation-wide survey on discrimination against lesbians, gay men and bisexuals to be carried out by EGALE (Equality for Gays and Lesbians Everywhere). The results of the survey should allow employers, police and other agencies to develop more effective initiatives aimed at combatting discrimination against this group. 🍁

## AGE DISCRIMINATION

Individuals at both ends of the age spectrum are potential victims of discrimination because of negative stereotyping about the young and the old. Making blanket assumptions about the ability of individuals because of their age is contrary to human rights principles.

*It is poor business sense to eliminate experienced and otherwise qualified candidates from consideration simply because they have reached a certain age.*

In 1997, two research studies indicated that employment discrimination against older workers is a particular problem in Canadian society. One of the studies, *Options 45+: Human*

*Resource Career Centres Survey*, showed that individuals 60 and over have the most difficulty finding jobs, and those 45 to 59 years of age have the second-greatest problem in this area. A second study, *Options 45+: A Survey of Canadian Employers*, found that three of every 10 employers who responded to the survey had an age beyond which they would consider a person too old to hire. For small firms this was 57, for larger ones, 59.

These findings are confirmed by complaints to the Commission. Most complaints involve unfounded stereotyping about the abilities of older workers. This group has also encountered problems with job retention when an organization downsizes or restructures.

Mandatory retirement was highlighted in a 1997 Federal Court of Appeal decision, which held that the Canadian Forces' mandatory retirement policy was discriminatory. The Commission would like to see the repeal of the provision of the Canadian Human Rights Act which permits mandatory retirement at the "normal age of retirement". We believe competence — not age — should be the only consideration in determining whether a worker should remain in a particular position. 🍁

## THE WORK OF THE COMMISSION

*The Annual Report looks at the Commission's 1997 activities in three areas: human rights protection, human rights promotion and international activities.*

### Human Rights Protection

One of the Commission's primary roles is to receive, investigate and conciliate discrimination complaints in federal jurisdiction. These complaints usually relate to employment and the provision of services.

Although most cases involve individual incidents of discrimination, complaints can address discriminatory policies and broader patterns of discrimination. We also try to incorporate systemic remedies into complaint settlements in an effort to prevent discrimination from recurring.

The Commission is aware of concerns about the speed and transparency of our complaints process. New initiatives since 1994 have resulted in a shorter processing time for most of our investigations, which are now normally completed within one year.

The Commission has also taken steps to make its complaints process more transparent by providing written reasons when cases are dismissed, or when the Commission determines that further proceedings are not warranted.

### Complaint Patterns in 1997

- › The Commission received a total of 1,527 new complaints in 1997 and completed work on 2,025 complaint files.

- › As in previous years, **disability** remained the ground most often raised, generating 29 per cent of all new complaints.
- › During 1997, 25 per cent of all new complaints alleged **age** as the ground of discrimination. This is a significant increase from previous years, due largely to a significant number of complaints about mandatory retirement in the Canadian Forces following a Federal Court ruling in March.
- › Complaints on the grounds of **race, colour, religion and/or national or ethnic origin** made up 20 per cent of the Commission's 1997 caseload.
- › Complaints of discrimination based on **sex** made up 16 per cent of all complaints received by the Commission in 1997. More than half of these complaints involved allegations of harassment.
- › Two per cent of all complaints were based on **sexual orientation**, down from five per cent in 1996.

### Number of Complaints Received by Ground of Discrimination, 1994 to 1997

Ground	1997		1996		1995		1994	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Disability	445	29	602	33	579	32	700	31
Age	375	25	140	8	130	7	209	9
Sex	250	16	405	23	420	24	551	25
Race/Colour	143	9	220	12	198	11	257	11
National/Ethnic Origin	133	9	161	9	157	9	205	9
Family/Marital Status	118	8	147	8	119	7	163	7
Sexual orientation	37	2	92	5	76	4	101	5
Religion	24	2	31	2	103	6	69	3
Pardon	2	—	1	—	1	—	6	—
<b>Total</b>	<b>1,527</b>	<b>100</b>	<b>1,799</b>	<b>100</b>	<b>1,783</b>	<b>100</b>	<b>2,261</b>	<b>100</b>

### Complaint Outcomes: 1994 to 1997

	1997	1996	1995	1994
Early resolution	48	57	96	144
Settled during investigation or at conciliation	169	268	142	149
Referred to alternate redress mechanisms	301	327	410	488
Referred to a tribunal	24	9	54	48
Not dealt with <sup>1</sup>	28	18	18	26
Dismissed for lack of evidence	221	245	277	273
No further proceedings <sup>2</sup>	147	198	430	397
Discontinued <sup>3</sup>	1,087	989	571	986
<b>Total</b>	<b>2,025</b>	<b>2,111</b>	<b>1,998</b>	<b>2,511</b>

<sup>1</sup> Cases which the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination or were, technically, without purpose.

<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

## Human Rights Promotion

The Canadian Human Rights Act gives the Commission the responsibility for developing and delivering information programs to foster public understanding and support for human rights. We also consult on a regular basis with community groups, educators, employers, unions and provincial human rights commissions, and provide human rights information to the general public via the media. Some of our 1997 initiatives included:

- › *Barrier-Free Employers*, a practical Internet-based guide for employers seeking to accommodate people with disabilities in their workplaces. The guide's electronic format will allow us to review it in response to suggestions from employers and the community, and to update it as new information becomes available.
- › A series of activities and materials, as well as a special page on the Commission's Web site, aimed at promoting both the 50th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights and the 20th anniversary of the CHRC. "Celebrating our progress, facing our future" was chosen as the Commission's theme for the anniversary year, which was launched on December 10, International Human Rights Day.
- › A poster called *Stop the Hatred* and an Internet game called *Erasing the Hydra of Hate*. Both initiatives were aimed at educating young people about racism and hate propaganda, and how to combat them. The *Stop the Hatred* poster was developed in collaboration with educators and community organizations in Winnipeg.
- › Participation in and sponsorship of a wide range of community events, primarily involving co-operative efforts between community groups and the Commission's six regional offices. Commissioners and regional staff were also at the forefront of the Commission's efforts to mark special days on the human rights calendar, including Human Rights Day, International Women's Day, Black History Month, the International Day for the Elimination of Racial Discrimination and National Access Awareness Week.



## International Activities

While the Commission's main role is to ensure that equality rights are understood and respected in Canada, we were also involved in activities to assist and strengthen national human rights institutions in other countries. The Commission is part of a network of such institutions that operates under the umbrella of the United Nations. A highlight of 1997 was our participation in an international workshop of National Institutions for the Protection and Promotion of Human Rights held in Merida, Mexico in November. Other international activities in 1997 included:

- Starting to implement a 1996 agreement with the National Human Rights Commission of India. The project is funded by the Canadian International Development Agency. In 1997, the Canadian and Ontario Human Rights Commissions organized an internship for two senior staff members of the Indian National Commission, enabling them to observe first hand how human rights commissions in Canada approach public education and the handling of complaints.
- › Working in partnership with several other Canadian organizations, to establish human rights documentation centres at the Indonesian Commission and at two universities. We also helped organize a human rights workshop that attracted a cross-section of Indonesian society and resulted in a plan of action for human rights education. The CHRC has also loaned a senior employee to the Indonesian Commission, who is providing advice on a

range of issues, including the development of a system for managing complaints.

- › Reaching agreement on future exchanges with the National Human Rights Commission of Mexico. This will expand the Mexican Commission's capacity to deal with issues of concern to people with disabilities.
- › Meeting with visiting delegations from other parts of the world, including the Russian Federation, Hong Kong and Cuba. These meetings are usually the result of requests from abroad for information about Canadian human rights legislation and the Commission's work. 🌿

## EMPLOYMENT EQUITY

The 1997 Annual Report includes the Commission's first report to Parliament under the new Employment Equity Act, which came into force on October 24, 1996. The new law differs from the original 1986 Employment Equity legislation in that it now includes the federal public service, and gives the Commission the authority to ensure compliance through an audit process.

The Act's purpose remains the same: to achieve equality in the workplace so that no qualified person is denied employment opportunities, and to correct the conditions of disadvantage in employment experienced by women, Aboriginal peoples, visible minorities and persons with disabilities. Close to one million workers are covered by the new Act.

The new Act establishes the same core obligations for developing and implementing employment equity programs as were found in the original legislation. But it bolsters these obligations with clear direction and a forceful compliance process. In short, employers must analyze their workforces, review their systems, identify barriers and implement corrective action plans to ensure they make reasonable progress in dealing with under-representation. They must also open their doors to CHRC compliance officers who will audit their performance.

Employers were given a one-year period to prepare for the audits, which began in October, 1997. During the transition period, we carried out 14 pilot audits with employers in the public and private sectors. These allowed the Commission to test its audit approaches while

enabling organizations to receive an early assessment of their compliance with the Act.

We also consulted extensively with employers, federal departments and agencies, advocacy groups and labour unions to identify audit issues and formulate an approach which would reflect the diversity of employer organizations. By the end of 1997, the Commission had initiated 45 compliance audits. The Commission's goal is to audit the compliance of every employer under the Act's jurisdiction within five years.

We are hopeful that the new law will speed up employment equity progress in the federal public service, as the results thus far have been uneven and unacceptably slow. This is especially true for visible minorities, who remain severely under-represented in the public service. We believe that the public service must do more than keep up with the private sector; it must be a leader in ensuring workplace equity.

## *Workforce Representation\**

### *Women*

The representation of women in the federally-regulated private sector has increased steadily over the past 10 years, rising from slightly more than 41 per cent in 1987 to just under **45 per cent** in 1996, very close to their 45.9 per cent availability. There are wide variations among industrial sectors, from a low of 22 per cent in transportation to a high of 75 per cent in banking.

Overall, women now constitute **49.5 per cent** of the federal public service, up from 42 per cent in 1987. In the executive category, women now constitute 23 per cent of the total.

### *Visible Minorities*

In the private sector, visible minorities represent **9.2 per cent** of the workforce, which is slightly higher than their 9.1 per cent availability. The banking industry led the way with 14 per cent visible minority representation.

In the public sector, the representation of visible minorities has slowly increased from 2.7 to **4.7 per cent** over the last 10 years; this level is still unacceptably low. In contrast to the private sector, the hiring shares of visible minorities in the public service remain consistently below availability.

### *Aboriginal Peoples*

The representation of Aboriginal people in the private sector has increased from 0.7 per cent to **1.2 per cent** in the past decade, and remain well below their 3 per cent availability.

In the public sector, representation stands at **2.4 per cent**, up from 1.8 per cent in 1987. However, 15 per cent of all Aboriginal public servants worked for Indian Affairs and Northern Development Canada; without that department, representation falls to 2.1 per cent.

### *Persons with Disabilities*

After 10 years under the old Employment Equity Act, persons with disabilities remain largely absent from the federally-regulated private sector. Their share of private-sector employment increased from 1.6 per cent in 1987 to **2.7 per cent** in 1996. Compared with a labour force availability of 6.5 per cent, they remain severely under-represented.

In the public sector, the representation of persons with disabilities rose from 2.6 per cent to **3.3 per cent** in the last decade, still a long way from Treasury Board's own conservative availability estimate of 4.8 per cent. 🍁

\* Statistics are based on 1996 data, the most recent available.







## Femmes

La représentation des femmes dans le secteur privé sous réglementation fédérale a augmenté de façon constante au cours des dix dernières années, s'élevant d'un peu plus de 41 p. 100 en 1987 à tout près de 45 p. 100 en 1996, ce qui les place tout près de leur taux de disponibilité de 45,9 p. 100. Il y a des écarts importants entre les différents secteurs d'activité, allant d'un faible 22 p. 100 dans le secteur des transports jusqu'au taux élevé de 75 p. 100 dans le secteur bancaire.

Dans l'ensemble, les femmes constituent actuellement 49,5 p. 100 de l'effectif au sein de la fonction publique fédérale, ce qui représente une hausse par rapport au taux de 42 p. 100 en 1987. Les femmes représentent actuellement 23 p. 100 des membres de la catégorie de la direction.

## Membres des minorités visibles

Dans le secteur privé, les minorités visibles représentent 9,2 p. 100 de l'effectif, taux légèrement supérieur à leur taux de disponibilité de 9,1 p. 100. Le secteur bancaire était en tête, le taux de représentation des membres des minorités visibles atteignant 14 p. 100.

Dans le secteur public, le taux de représentation des minorités visibles s'est accru légèrement au cours des dix dernières années, passant de 2,7 p. 100 à 4,7 p. 100; ce taux demeure trop faible. À l'opposé du secteur privé, la part des membres des minorités visibles au chapitre du recrutement dans la fonction publique demeure inférieure à leur taux de disponibilité.

## Autochtones

La représentation des Autochtones dans le secteur privé s'est accrue au cours des dix dernières années, passant de 0,7 p. 100 à 1,2 p. 100; elle demeure bien en deçà de leur taux de disponibilité de 3 p. 100. Dans le secteur public, le taux de représentation des Autochtones se situe à 2,4 p. 100, ce qui représente une hausse par rapport à leur taux de 1,8 p. 100 en 1987. Toutefois, 15 p. 100 de tous les fonctionnaires autochtones travaillaient pour Affaires indiennes et du Nord Canada. Si l'on faisait exception de ce ministère, la représentation des Autochtones dans la fonction publique fédérale chuterait à 2,1 p. 100.

## Personnes handicapées

Dix ans après l'adoption de l'ancienne *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, les personnes handicapées demeurent en grande partie absentes du secteur privé sous réglementation fédérale. Leur part d'emploi dans le secteur privé s'est accrue, passant de 1,6 p. 100 en 1987 à 2,7 p. 100 en 1996. Compte tenu de leur taux de disponibilité, qui est de 6,5 p. 100, ces personnes demeurent très sous-représentées.

Dans le secteur public, le taux de représentation des personnes handicapées est passé de 2,6 p. 100 à 3,3 p. 100 au cours des dix dernières années. Cependant, ce taux est de loin inférieur à l'estimation prudente d'une disponibilité de 4,8 p. 100 effectuée par le Conseil du Trésor lui-même.

\* Les statistiques sont fondées sur les données recueillies en 1996, qui sont les dernières données disponibles.

Le Rapport annuel de 1997 est le premier rapport présenté par la Commission au Parlement en vertu de la nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, entrée en vigueur le 24 octobre 1996. La nouvelle *Loi* diffère de celle de 1986 dans la mesure où elle s'applique aussi à la fonction publique fédérale et autorise la Commission à procéder à des vérifications de conformité.

Le but de la *Loi* demeure le même : réaliser l'équité en milieu de travail, où sorte qu'aucune personne compétente ne se voie privée d'occasions d'emploi, et éliminer les désavantages en matière d'emploi avec lesquels se trouvent aux prises les femmes, les Autochtones, les membres des minorités visibles et les personnes handicapées. La nouvelle *Loi* touche près d'un million de salariés.

La nouvelle *Loi* instaure les mêmes obligations de base relativement à la création et à la mise en œuvre des programmes d'équité en matière d'emploi que celles contenues dans l'ancienne loi. Toutefois, elle étaye ces obligations au moyen de directives claires et d'un vigoureux processus de vérification de la conformité. En effet, les employeurs sont tenus de procéder à une analyse de leur effectif, de passer en revue leurs systèmes, de repérer les obstacles et de mettre en œuvre des plans de mesures correctives destinées à garantir des progrès raisonnables dans les secteurs dans lesquels quatre groupes désignés sont sous-représentés. De plus, ils doivent ouvrir leurs portes à des agents de vérification de la conformité de la CCDP qui évalueront leur rendement à cet égard.

Les employeurs disposaient d'un an pour se préparer aux vérifications, qui ont commencé en octobre 1997. Pendant la période de transition, nous avons mené 14 vérifications à titre d'essai auprès d'employeurs dans les secteurs public et privé. Cela a permis à la Commission de mettre à l'épreuve ses méthodes de vérification tout en fournissant aux organisations l'occasion d'obtenir une évaluation de leur conformité tôt dans le processus.

En outre, nous avons mené de vastes consultations auprès d'employeurs, de ministères et d'organismes fédéraux, de groupes de défense des droits et de syndicats afin de cerner les questions visées par la vérification et de formuler une approche qui tiendrait compte de la diversité des organisations d'employeurs. À la fin de 1997, la Commission avait entrepris 45 vérifications de conformité. La Commission vise à vérifier la conformité de tous les employeurs assujettis à la *Loi* au cours d'une période de cinq ans.

Nous espérons que la nouvelle *Loi* accélérera le rythme des progrès réalisés sur le plan de l'équité en matière d'emploi dans la fonction publique fédérale; en effet, jusqu'ici les résultats ont été inégaux et les progrès s'accomplissent avec une lenteur inacceptable. Cela est particulièrement vrai en ce qui a trait aux minorités visibles, qui demeurent très sous-représentées dans la fonction publique. Nous sommes d'avis que cette dernière ne doit pas se contenter de suivre le rythme du secteur privé : elle doit, au contraire, faire figure de chef de file dans le domaine de l'équité en milieu de travail.

Même si la Commission canadienne des droits de la personne est surtout chargée de veiller à ce que les droits à l'égalité soient compris et respectés au Canada, nous avons aussi

participé à des activités destinées à aider et à renforcer les institutions de protection et de promotion des droits de la personne dans d'autres pays. La Commission fait partie d'un réseau d'institutions nationales qui travaillent dans le domaine des droits de la personne sous l'égide des Nations Unies. Une rencontre internationale réunissant des représentants des institutions nationales de protection et de promotion des droits de la personne qui a été tenue à Merida, au Mexique, en novembre dernier, a été l'un des faits saillants de l'année 1997. Voici certaines des autres activités internationales menées par la Commission en 1997 :

» Mise en œuvre d'une entente signée en 1996 avec la Commission des droits de l'homme de l'Inde. Le projet est financé par l'Agence canadienne de développement international. En 1997, les commissions des droits de la personne du Canada et de l'Ontario ont organisé un stage pour deux membres supérieurs de la Commission des droits de l'homme de l'Inde pour permettre à ces derniers d'observer sur place comment les commissions canadiennes abordent la sensibilisation du public et le traitement des plaintes.

» Collaboration avec plusieurs autres organisations canadiennes à la création de centres de documentation sur les droits de la personne dans les bureaux de la

Commission de l'Indonésie et dans deux universités. Nous avons aussi aidé à organiser un atelier sur les droits de la personne qu'ont présidé des représentants de différents secteurs de la société indonésienne et qui a abouti à l'adoption d'un plan d'action pour la sensibilisation aux droits de la personne. En outre, la CCDP a affecté un cadre supérieur à la Commission de l'Indonésie pour la conseiller sur un large éventail de questions, dont l'élaboration d'un système plus efficace de gestion des plaintes.

» Rencontre avec des délégations venues d'autres parties du monde, y compris la Fédération de Russie, Hong Kong et Cuba. Ces visites sont généralement organisées à la suite d'une demande du pays étranger de renseignements au sujet de la législation canadienne dans le domaine des droits de la personne et du travail de la Commission.

## La promotion des droits de la personne

- La *Loi canadienne sur les droits de la personne* confère à la Commission la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'information destinés à sensibiliser le public aux droits de la personne et à obtenir son appui. En outre, nous consultons régulièrement les groupes communautaires, les éducateurs, les employeurs, les syndicats et les commissions provinciales des droits de la personne et nous fournissons des renseignements sur les droits de la personne au grand public par l'entremise des médias. Voici certaines des initiatives que nous avons prises en 1997 :
  - *Employeurs sans obstacles*, guide pratique que l'on peut consulter sur Internet destiné aux employeurs qui souhaitent prendre des mesures d'adaptation pour répondre aux besoins des personnes handicapées en milieu de travail. Le format électronique du guide nous permet de l'améliorer selon les suggestions des employeurs et de la mesure collective, et de le mettre à jour à mesure que de nouveaux renseignements sont disponibles.
  - Une série d'activités et de documents ainsi qu'une page spéciale sur le site Web de la Commission, consacrés à la promotion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Commission. « Des progrès accomplis aux défis à venir » a été le thème retenu par la Commission pour souligner l'année anniversaire qui a été lancée le 10 décembre, Journée internationale des droits de l'homme.
- Laffiche *En finir avec la haine* et un jeu interactif sur Internet intitulé *Faîtes disparaître l'hydre de la haine*, deux initiatives visant à sensibiliser les jeunes au racisme, à la propagande haineuse et aux moyens de les combattre. L'affiche *En finir avec la haine* a été élaborée en collaboration avec des éducateurs et des organisations communautaires de Winnipeg.
  - Promotion d'une vaste gamme d'activités communautaires et participation à ces activités, essentiellement le fruit d'une collaboration entre les groupes communautaires et les six bureaux régionaux de la Commission. En outre, les commissaires et les membres du personnel régional ont été à l'avant-plan des efforts de la Commission pour souligner les journées spéciales au calendrier des droits de l'homme, la Journée internationale de la femme, le Mois de l'histoire des Noirs, la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale et la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées.



# Ventilation des plaintes par motif de distinction illicite, de 1994 à 1997

Motif	1997	1996	1995	1994
Nbre	Nbre	Nbre	Nbre	Nbre
%	%	%	%	%
Déficience	445	602	579	700
Âge	375	140	130	209
Sexe	250	405	420	551
Race ou couleur	143	220	198	257
Origine nationale	133	161	157	205
Etat matrimonial ou situation de famille	118	147	119	163
Orientation sexuelle	37	92	76	101
Religion	24	31	103	69
Etat de personne graciée	2	1	1	6
Total	1 527	1 799	1 783	2 261
	100	100	100	100

## Bilan des plaintes : de 1994 à 1997

	1997	1996	1995	1994
Règlement rapide	48	57	96	144
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	169	268	142	149
Autres voies de recours	301	327	410	488
Renvoi à un tribunal	24	9	54	48
Irrecevable <sup>1</sup>	28	18	18	26
Rejet pour manque de preuve	221	245	277	273
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	147	198	430	397
Plainte sans suite <sup>3</sup>	1,087	989	571	986
Total	2 025	2 111	1 998	2 511

- 1 Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- 2 Plaintes retirées ou abandonnées parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- 3 Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant a laissé tomber sa plainte ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de distinction illicite.



*Le Rapport annuel fait état des activités menées par la Commission en 1997 dans trois domaines : la protection des droits de la personne, la promotion des droits de la personne et les activités internationales.*

### La protection des droits de la personne

L'une des principales activités dont est chargée la Commission consiste à recevoir les plaintes de discrimination dans le champ de compétence fédérale, faire enquête sur ces plaintes et les régler si possible par voie de conciliation. Ces plaintes sont généralement liées à l'emploi ou à la fourniture de services. Même s'il s'agit généralement de cas individuels de discrimination, les plaintes peuvent mettre en cause les politiques discriminatoires et la discrimination plus systémique. C'est pourquoi nous tâchons aussi d'intégrer des solutions systémiques aux règlements de manière à prévenir de nouveaux actes discriminatoires.

La Commission est sensible aux préoccupations qui ont été soulevées à propos du rythme et de la transparence de notre processus de traitement des plaintes. De nouvelles initiatives prises depuis 1994 nous ont permis de raccourcir le temps consacré à la plupart de nos enquêtes, la plupart se terminant maintenant au cours d'une même année. En outre, la Commission a pris des mesures destinées à rendre son processus de traitement des plaintes plus transparent en fournissant par écrit aux parties les raisons qui motivent la

décision de rejeter une plainte ou d'arrêter les procédures.

### Types de plaintes reçues en 1997

- La Commission a reçu au total 1 527 nouvelles plaintes en 1997 et a mené à terme 2 025 dossiers de plaintes.

- Comme au cours des années précédentes, la **déficiência** était le motif de distinction illicite le plus souvent cité, soit dans 29 p. 100 de toutes les nouvelles plaintes.

- En 1997, 25 p. 100 des nouvelles plaintes de discrimination reçues portaient sur l'âge. Il s'agit là d'une hausse considérable par rapport aux années précédentes, et elle s'explique par un nombre important de plaintes au sujet de la politique de retraite obligatoire des Forces canadiennes, déposées à la suite d'une décision rendue par la Cour fédérale en mars.

- Les plaintes de discrimination fondée sur la **race, la couleur, la religion et l'origine nationale ou ethnique** représentaient 20 p. 100 des dossiers dont la Commission s'est occupée en 1997.

- Les plaintes de discrimination fondée sur le **sexe** représentaient 16 p. 100 de toutes les plaintes reçues par la Commission en 1997. Dans plus de la moitié de ces cas, les plaignantes alléguaient qu'elles avaient été victimes de harcèlement.

- Les plaintes de discrimination fondée sur l'**orientation sexuelle** sont passées de 5 p. 100 en 1996 à 2 p. 100 en 1997.

LA DISCRIMINATION FONDÉE  
SUR L'ÂGE

Les jeunes et les personnes âgées peuvent être victimes de discrimination en raison des stéréotypes négatifs véhiculés au sujet de ces deux groupes. Présumer de la capacité d'un individu en raison de son âge est contraire aux principes des droits de la personne.

Les plaintes soumises à la Commission viennent confirmer ces conclusions. La plupart des plaintes reçues à ce sujet portent sur des stéréotypes non fondés au sujet des capacités des travailleurs plus âgés. Un autre problème auquel ce groupe se trouve confronté est la perte d'emploi résultant de la rationalisation ou de la restructuration d'une organisation.

En 1997, la Cour d'appel fédérale a rendu une décision portant sur la retraite obligatoire. La Cour a statué que la politique de retraite obligatoire des Forces canadiennes est discriminatoire. La Commission souhaite l'abrogation de la disposition de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui permet de « mettre fin à l'emploi d'une personne en appliquant la règle de l'âge de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi ». Nous estimons que la compétence — et non l'âge — devrait être le seul critère lorsqu'il s'agit de déterminer si un travailleur devrait conserver un poste. 🌿

« Présumer de la capacité des gens en raison de leur âge contrevient aux principes des droits de la personne. C'est la même façon également faire preuve d'un préjugé dans l'emploi. Selon le rapport éliminer des candidats ou des candidates possédant de l'expérience ou toute autre qualité humaine, les personnes âgées de 60 ans et plus ont le plus de difficulté à trouver un emploi, suivies de celles âgées de 45 à 59 ans. Le rapport de la deuxième étude, intitulé <i>Options 45+ : A Survey of Canadian Employers</i> , a permis de constater qu'environ trois employeurs sur dix	En 1997, deux études ont révélé que les travailleurs plus âgés dans la société canadienne font tout particulièrement l'objet de discrimination dans l'emploi. Selon le rapport éliminer des candidats ou des candidates possédant de l'expérience ou toute autre qualité humaine, les personnes âgées de 60 ans et plus ont le plus de difficulté à trouver un emploi, suivies de celles âgées de 45 à 59 ans. Le rapport de la deuxième étude, intitulé <i>Options 45+ : A Survey of Canadian Employers</i> , a permis de constater qu'environ trois employeurs sur dix
---	--

L'employeur ne sont pas déductibles du revenu impossible.

La bonne nouvelle, c'est qu'un nombre croissant d'entreprises privées offrent maintenant les mêmes avantages sociaux aux conjoints de même sexe qu'aux autres employés. Ainsi, les partenaires de leurs employés gays et lesbiennes bénéficient maintenant des mêmes avantages que les conjoints des employés hétérosexuels quant aux régimes d'assurance de soins médicaux et dentaires et autres avantages.

En outre, nous sommes heureux de constater que le gouvernement de Terre-Neuve a inclus l'orientation sexuelle au nombre des motifs de distinction illicite dans le code des droits de la personne de cette province.

L'importance d'étendre cette protection à tous les niveaux de compétence a poussé la Commission à intervenir dans l'affaire *Wind c. Alberta* portée devant la Cour suprême. Cette affaire mettait en cause un homosexuel qui ne pouvait déposer une plainte auprès de la Commission des droits de la personne de l'Alberta parce que la loi de cette province n'inclut pas l'orientation sexuelle dans les motifs de distinction illicite.

Par ailleurs, la Commission a appuyé le concept d'une enquête pancanadienne sur la discrimination contre les lesbiennes, les gays et les personnes bisexuelles. L'enquête sera réalisée par Égalité pour les gays et les lesbiennes (EGALF). Les résultats de l'enquête devraient permettre aux employeurs, aux services de police et à d'autres organismes de mettre sur pied des initiatives plus efficaces destinées à combattre la discrimination contre ce groupe.

L'ajout de l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite en 1996 a marqué un jalon important sur le plan des droits de la personne au Canada. Il n'a pas cependant mis fin à la discrimination à l'endroit des gays et des lesbiennes dans la société canadienne. En 1997, nous avons reçu 37 nouvelles plaintes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et mené à terme le traitement de 61 plaintes. Plusieurs de ces dernières portaient sur les prestations de pension, et leur règlement doit attendre la décision de la Cour d'appel de l'Ontario dans une affaire mettant en cause le Syndicat canadien de la fonction publique. Nous avons classé, dans le cadre d'un règlement ou d'autres mesures, environ 28 plaintes qui

« L'inclusion de l'orientation sexuelle aux lois qui régissent les droits de la personne n'éliminera pas la discrimination du jour au lendemain, mais à tout le moins elle donnera aux victimes une possibilité de redresser la situation. »

La problématique tient à ce que la *Loi de l'impôt sur le revenu* ne reconnaît pas les régimes qui accordent ces avantages aux conjoints de même sexe. Par conséquent, les contributions de

La réponse du gouvernement fédéral au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, au début de 1998, constituait un début prometteur, après une si longue attente et compte tenu des innombrables problèmes auxquels sont confrontés les Autochtones du Canada. Pour la première fois dans l'histoire du Canada, un gouvernement fédéral a ouvertement,

franchement et publiquement reconnu que le traitement réservé aux Autochtones dans le passé était répréhensible. *« Nous faisons preuve d'un optimisme prudent, espérait que le Canada s'engage finalement sur la voie de résoudre cette question qui entache depuis très longtemps la réputation de notre pays, notamment aux besoins des Autochtones vivant hors des réserves, dont les problèmes sociaux et économiques sont au moins aussi graves que ceux des habitants des réserves. Ce problème est d'autant plus important que près de la moitié des 800 000 Autochtones du Canada vivent hors des réserves et que la migration vers les centres urbains s'accroît rapidement. »*

Nous constatons que les ministres responsables ont depuis reconnu la nécessité d'inclure ces groupes dans la nouvelle relation

que le gouvernement veut forger avec les Autochtones, mais nous aurons la preuve de son engagement lorsqu'il le traduira par des gestes concrets. Nous espérons que l'année 1998 passera à l'histoire pour avoir vu naître une nouvelle relation plus durable entre les Autochtones et l'ensemble de la société canadienne.

Au nombre des autres importantes questions qui touchent les Autochtones, il y a notamment la situation des Micmacs et la question en suspens des revendications territoriales.

La situation des Micmacs a fait l'objet d'un rapport spécial remis à la Commission en 1997 par Noël Lyon, professeur de droit maintenant retraité. M. Lyon a conclu qu'en refusant de reconnaître explicitement toutes les collectivités micmacques de Terre-Neuve, le gouvernement fédéral a manqué à ses obligations constitutionnelles. Lors d'une réunion avec la présidente à la suite de la publication du rapport, la ministre des Affaires indiennes a accepté d'étudier divers moyens d'instaurer un processus de négociation avec les Micmacs. La Commission espère que ce problème de longue date pourra enfin être résolu.

Même si des progrès ont été réalisés au cours des dernières années sur le plan des revendications territoriales, le processus est complexe et extrêmement lent. La Commission des revendications des Indiens a fait un travail admirable, mais elle n'a pas le pouvoir de rendre ses décisions exécutoires. Nous avons bon espoir qu'une méthode indépendante et impartiale de règlement des revendications territoriales sera mise en œuvre sous peu. 🌿



Le principe de l'adaptation est la pierre angulaire de toute amélioration des possibilités d'emploi des personnes handicapées. Les mesures d'adaptation peuvent comprendre l'installation de rampes d'accès ou d'équipement informatique à gros caractères, le fait d'accepter un chien-guide sur les lieux de travail ou de confier des tâches non conventionnelles à une personne handicapée. Ces mesures n'entraînent pas des coûts élevés : des analyses démontrent qu'un cinquième des mesures d'adaptation ne coûtent rien et que la moitié d'entre elles coûtent moins de 1 000 \$.

---

« Même quand les maloyeurs s'efforcent d'adapter le principe de l'adaptation, celui-ci est souvent perçu comme la cerise sur le gâteau plutôt que l'emploi, la Commission est fort heureuse de modifier la Loi canadienne sur les droits de la personne humaine. »

personne proposées par le gouvernement fédéral, obligeant les employeurs et les fournisseurs de services à prendre des mesures d'adaptation raisonnables pour répondre aux besoins spécifiques des personnes handicapées. Même si les tribunaux reconnaissent depuis longtemps l'importance de l'obligation de prendre ces mesures, une disposition précise a cet égard dans la Loi clarifierait les droits des employés et les obligations des employeurs.

Le principe de l'adaptation est important aussi pour ce qui est de garantir l'accessibilité des

services. En 1997, la Cour suprême du Canada a statué que le refus par le gouvernement de la C.-B. de fournir les services d'un interprète gestuel à des personnes sourdes portait atteinte à leur droit à un traitement égal en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'arrêt *Elvridge* est perçu comme l'affirmation non équivoque que le « même traitement » n'équivaut pas nécessairement à un « traitement égal » dans le cas des personnes handicapées.

L'accès aux édifices gouvernementaux est également une source de préoccupation pour la Commission. Le gouvernement fédéral s'était engagé initialement à faire en sorte que tous les édifices fédéraux répondent, au plus tard en 1995, aux normes d'accessibilité les plus récentes. Trois ans plus tard, de nombreux immeubles fédéraux ne sont pas encore pleinement accessibles. En ce qui a trait au secteur bancaire, nous nous inquiétons de ce que les guichets automatiques accessibles restent l'exception plutôt que la règle.

En 1996, un groupe de travail présidé par le député Andy Scott a publié un rapport exhortant le gouvernement à jouer un rôle décisif de manière à garantir des chances égales aux personnes handicapées. Exception faite de quelques domaines, le gouvernement jusqu'ici a pris peu de mesures concrètes. Les personnes handicapées sont à juste titre fatiguées de voir leurs préoccupations mises de côté au profit d'autres questions jugées plus « pressantes ». Il convient de donner suite et ce, dans les meilleurs délais, aux recommandations du rapport Scott.





Dans l'attente d'une décision du tribunal, les parties ont tenu des négociations sporadiques, mais n'en sont pas venues à un règlement. D'autres employeurs, dont le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ont contesté le bien-fondé du renvoi par la Commission des plaintes de disparité salariale à des tribunaux.

Comme la parité salariale constitue une forme de discrimination systémique, l'approche fédérale actuelle de traitement des plaintes de disparité salariale peut facilement engendrer des confrontations injustifiées. Nous continuons d'exhorter le gouvernement à examiner des solutions de rechange plus efficaces aux dispositions relatives à la parité salariale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, en vigueur depuis 1978. Une nouvelle approche permettrait de clarifier les normes, les définitions et les délais, éliminant ainsi les ambiguïtés qui ont donné lieu à de nombreuses causes et procédures. La question n'est pas de savoir si la parité salariale doit progresser, mais plutôt comment elle doit le faire.

Les femmes incarcérées dans les établissements correctionnels fédéraux sont aussi victimes de discrimination fondée sur le sexe. Le fait que seulement 3 p. 100 de toute la population carcérale fédérale sont des femmes crée des problèmes particuliers comme le placement des détenues dites « à sécurité maximale ». En 1997, ces détenues logées dans des établissements régionaux pour femmes ont été transférées dans des établissements pour hommes, où elles ont été logées dans des unités distinctes. Nous craignons que garder ces femmes en isolement dans un établissement pour hommes, où elles n'ont peut-être pas accès aux programmes et au soutien voulus, ne soit contraire à la pratique acceptable et n'entraîne leur réinsertion dans la société. 🌻

La Commission a organisé en 1997, un Forum national sur les questions relatives aux personnes handicapées afin de donner à ces personnes et aux groupes qui les représentent l'occasion de nous parler directement de leurs préoccupations et de leurs priorités. Les discussions ont porté principalement sur l'accès à l'emploi, l'adaptation des lieux de travail, l'accessibilité aux services et les dispositions actuelles ayant trait aux droits des personnes handicapées. En outre, les participants ont fait part de leur expérience personnelle de la discrimination, apportant une dimension humaine à la discussion et rappelant une fois de plus que les questions de déficience touchent d'abord des êtres humains avant que d'avoir trait à des déficiences. À la suite du Forum, la Commission a redoublé d'efforts pour faire porter ces questions sur la liste des priorités du gouvernement et pour accroître l'intérêt des médias et du public en général envers elles.

L'accès à l'emploi, élément vital de l'insertion sociale et économique des personnes handicapées au sein de la société canadienne, était l'une des principales questions abordées au cours du Forum. En effet, non seulement il leur fournit un revenu : il leur confère également l'indépendance, un sentiment d'appartenance et une occasion de jouer leur rôle dans la société. En réalité toutefois, les personnes handicapées continuent d'être largement sous-représentées dans la plupart des milieux de travail et le problème est particulièrement aigu dans le cas des personnes ayant une déficience grave.

L'écart salarial entre les hommes et les femmes, la situation inégale des femmes sur le marché du travail et la persistance du harcèlement sexuel constituent des preuves indéniables qu'il reste beaucoup à faire avant que les femmes puissent jouir de l'égalité au plein sens du terme.

À l'instar des femmes d'autres pays, les Canadiennes restent cantonnées dans un petit éventail de métiers ou de

professions; un tiers des femmes qui travaillent occupent des postes de soutien administratif. Aujourd'hui encore, un « plafond de verre » empêche de nombreuses femmes d'accéder aux postes de cadres supérieurs. Les femmes enceintes et les femmes qui travaillent dans des domaines traditionnellement masculins risquent toujours d'être victimes de discrimination en emploi.

La Commission a notamment insisté pour que soit amélioré l'accès des femmes aux postes de combat dans les Forces canadiennes. En 1989, un tribunal des droits de la personne a enjoint les Forces de travailler à l'élaboration d'un plan d'intégration des femmes aux postes de combat, tâche à laquelle les Forces se sont attaquées. En 1997, les femmes n'occupent toujours que 3 p. 100 des postes de combat. Si nous sommes heureux de constater les mesures prises récemment par les Forces pour recruter davantage de femmes, il reste toutefois beaucoup à faire avant de parvenir à leur pleine intégration.

Dans un large éventail de métiers et de professions, les femmes demeurent aux prises avec le harcèlement sexuel. En 1997, la moitié des plaintes de harcèlement reçues par la Commission mettaient en cause des allégations de harcèlement fondé sur le sexe. La Commission a donc examiné son processus de traitement des plaintes de harcèlement et nous prévoyons prendre plusieurs initiatives en 1998. Il est évident que les employeurs doivent faire davantage pour régler ce problème persistant, y compris établir des politiques contre le harcèlement en milieu de travail et des procédures de redressement efficaces lorsqu'il se produit.

*Le harcèlement,*

*que ce soit par un*

*superviseur ou un*

*compagnon de travail,*

*fait obstacle à*

*l'égalité des femmes*

*en ayant pour effet*

*d'abaïsser les victimes,*

*de nuire à leur*

*efficacité et, dans*

*certain cas, de les*

*forcer à*

*démisionner.*

Il y a eu plusieurs réalisations importantes en 1997 au chapitre de la parité salariale, dont le règlement d'une plainte liée à la parité salariale entre le Conseil national de recherches du Canada et l'Énergie atomique du Canada Limitée. Néanmoins, le peu de progrès réalisés dans la cause bien connue qui oppose la fonction publique fédérale et l'Alliance de la fonction publique du Canada montre les difficultés qui peuvent survenir lorsque l'on adopte une approche litigieuse.

Si le Canada a réalisé des progrès réels lorsqu'il s'agit de promouvoir la tolérance et la compréhension au sein d'une société multiculturelle, il reste néanmoins du chemin à parcourir.

En 1997, plusieurs événements, comme l'opposition manifestée par les skinheads à des demandeurs de statut de réfugié tziganes à Toronto et des incidents de violence interraciale dans une école secondaire d'Halifax, montrent que l'intolérance se manifeste encore trop souvent. En même temps, il est encourageant de constater la volonté du public à s'attaquer à ces problèmes et à affirmer sans équivoque que la haine religieuse et raciale ne seront pas tolérées.

Aujourd'hui encore, les minorités visibles se heurtent à des obstacles à l'emploi et à la promotion dans la fonction publique fédérale. Une étude commandée par la Commission a fait ressortir le faible taux de représentation des minorités visibles au sein de la fonction publique, et un tribunal des droits de la personne a conclu à la discrimination systémique dans un ministère fédéral. Nous espérons constater des améliorations à ce chapitre dans la fonction publique, particulièrement à la suite de l'adoption de la nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

Par ailleurs, une étude sur les Forces canadiennes publiée en 1997 a révélé que 39 p. 100 des membres des minorités visibles avaient fait l'objet de discrimination. L'étude a souligné que tout changement au sein des Forces dépendra de leur capacité à mettre en œuvre l'équité en matière d'emploi, à s'assurer que les recrues qui font preuve d'intolérance ne soient pas admises et à éliminer certaines traditions internes qui sont

contraires aux principes d'équité. Selon nous, il est crucial que les Forces canadiennes souscrivent aux valeurs qui sous-tendent une société libre, démocratique et tolérante.

La manière dont un pays traite ses réfugiés et ses immigrants est un bon indice du climat qui y règne sur le plan racial. Même si le Canada a l'un des systèmes d'immigration les plus ouverts et les moins discriminatoires du monde, certaines questions épineuses demeurent : le droit exigé pour l'établissement, qui pourrait constituer un obstacle économique pour les réfugiés, et les difficultés qu'éprouvent toujours les membres des professions libérales d'autres pays à faire reconnaître leurs titres de compétence.

La propagande haineuse est demeurée une source de préoccupation en 1997, particulièrement en ce qui a trait à l'utilisation d'Internet pour diffuser des messages haineux. En octobre, un tribunal des droits de la personne a entrepris l'étude des allégations selon lesquelles les renseignements affichés sur Internet par Ernst Zundel exposent les Juifs à la haine ou au mépris. Cette affaire pourrait établir un précédent, comme c'est la première fois que l'on applique à Internet l'article 13 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui proscriit la propagande haineuse par voie téléphonique.

Enfin, la Commission mène des activités d'éducation du public pour lutter contre le racisme et la haine. En mars, nous avons lancé sur notre site Internet un jeu interactif pour aider les jeunes à comprendre d'où vient la haine et comment l'éliminer. Nous avons également participé à la production d'une affiche « En finir avec la haine » de concert avec des groupes communautaires et des éducateurs du Manitoba.

L'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* par les Nations Unies en 1948 a servi d'assise à l'élaboration de normes et de mécanismes en matière de droits de la personne dans le monde entier. Aujourd'hui, le Canada possède un système efficace de protection, la *Charte canadienne des droits et libertés* et la législation sur les droits de la personne s'appliquant pratiquement dans toutes les sphères de compétence. Les commissions des droits de la personne ont été créées pour offrir une aide concrète aux victimes de discrimination et pour prévenir toute forme de discrimination.

Depuis la fin des années 70, la société comprend beaucoup mieux l'idée des droits de la personne et l'accepte davantage. La législation a été élargie de manière à inclure de nouveaux motifs de distinction illicite, et les tribunaux des droits de la personne ainsi que les cours ont défini avec plus de précision les principes d'égalité. Si des problèmes comme la discrimination raciale et le harcèlement sexuel ne sont pas encore éliminés, au moins ils sont reconnus comme tels par la population et on en parle ouvertement.

Malgré ces améliorations, le modèle canadien n'a pas véritablement changé depuis l'adoption du *Code des droits de la personne* de l'Ontario en 1962. Trois défis de taille devront être relevés pour améliorer le système actuel : il s'agira de déterminer a) si la définition des droits de la personne dans les lois canadiennes est trop étroite; b) si les mécanismes d'exécution en place empêchent certains problèmes liés aux droits de la personne d'être résolus parce qu'ils ne cadrent pas avec les catégories étroites définies par les lois en vigueur; c) s'il n'existerait pas un processus de traitement des plaintes

## LES PROGRES ACCOMPLIS

## Historique des droits de la personne

### Jeter les bases (de 1948 à 1961)

- Adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*
- Premières lois provinciales interdisant la discrimination
- *Déclaration canadienne des droits* — 1960

### Le premier chapitre (de 1962 à 1977)

- Adoption de lois régissant les droits de la personne à tous les niveaux de compétence
- Création des commissions fédérale et provinciales des droits de la personne

### Le deuxième chapitre (de 1978 à 1996)

- Nouveaux motifs de distinction
- *Charte canadienne des droits et libertés*
- Décisions importantes rendues par les tribunaux

### Les défis à venir (depuis 1997)

- Examen de notre efficacité et modifications législatives

permettant de réduire encore davantage les répercussions souvent négatives des retards sur les plaignants et leurs familles. Ainsi, pour trouver des solutions à ces problèmes et à bien d'autres, il faudra procéder à un examen en profondeur du système. À cet effet, nous devons prendre appui sur les progrès accomplis et profiter des leçons tirées pour trouver des solutions plus efficaces aux nouveaux problèmes.





des droits à l'égalité. Le temps est maintenant venu de reconnaître la pauvreté comme un enjeu des droits de la personne ici même au pays.

En outre, la Commission s'efforce de prendre le contre-pied des opinions de ceux et celles qui croient que nous sommes allés trop loin dans la défense des droits à l'égalité. À ceux et celles qui soutiennent que les tribunaux ont outrepassé leur mandat, nous répondons que l'intervention des tribunaux s'impose quand les lois ne suffisent pas à assurer le respect des droits des minorités et des personnes traditionnellement défavorisées. Comme l'a exprimé le regretté juge John Sopinka de la Cour suprême, « [...] seule la loi permet aux plus faibles de l'emporter sur les plus forts ».

En 1997, plusieurs progrès encourageants ont été réalisés sur le plan de la législation sur les droits de la personne. En octobre, la Commission amorçait son processus de vérification aux termes de la nouvelle *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, entrée en vigueur en 1996. Au cours du même mois, le gouvernement a présenté des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* selon lesquelles les employeurs et les fournisseurs de services sont tenus de prendre des mesures pour tenir compte des besoins spéciaux des personnes handicapées.

Parallèlement, un examen approfondi de la *Loi* s'impose si l'on veut garantir son efficacité. Nous espérons que cet examen se fera rapidement, car il nous permettra de mieux relever les défis de l'avenir au chapitre des droits de la personne. 🍂

L'année 1998 marquera à la fois le 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Commission canadienne des droits de la personne. Depuis 50 ans, d'importants progrès ont été accomplis sur les plans de la protection et de la promotion des droits à l'égalité des Canadiens et Canadiennes. Toutefois, il existe toujours un écart entre les droits acquis et reconnus par la loi et ceux qui peuvent s'exercer réellement dans la vie quotidienne. Le harcèlement sexuel et la disparité salariale sont encore le lot de nombreuses femmes au travail, le racisme et les tensions raciales persistent dans maintes communautés, les gays et les lesbiennes continuent de faire l'objet de

discrimination, les personnes handicapées ont toujours de la difficulté à surmonter les obstacles qui les empêchent d'accéder à des postes importants, et les Autochtones souffrent toujours des tristes conséquences de siècles de mauvais traitements.

En outre, la pauvreté empêche bon

nombre de Canadiens de jouir pleinement de leurs droits. Les membres de notre société qui risquent le plus de faire l'objet de discrimination fondée sur l'un ou l'autre des différents motifs de distinction illicite – c'est-à-dire les femmes, les Autochtones et les personnes handicapées – sont aussi les plus susceptibles d'être pauvres. La communauté internationale reconnaît que les droits économiques et sociaux ne peuvent être séparés des droits politiques, des garanties juridiques ou



Le présent document est également publié sur bande sonore, en gros caractères, en braille et sur disquette informatique pour faire en sorte qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle. On peut aussi le consulter de même que le texte intégral du Rapport annuel 1997 et le Rapport juridique sur le site Web de la Commission au ([www.chrc.ca](http://www.chrc.ca)).

1	Introduction
2	Les progrès accomplis
3	La race, la religion et l'origine ethnique
4	La discrimination fondée sur le sexe et la parité salariale
5	La déficience
7	Les Autochtones
8	L'orientation sexuelle
9	La discrimination fondée sur l'âge
10	Le travail de la Commission
14	L'équité en matière d'emploi

Bureaux de la Commission canadienne des droits de la personne

Bureaux régionaux

*Prairies*

*Atlantique*

242-240, avenue Graham	242-240, avenue Graham
5475, chemin Spring Garden	5475, chemin Spring Garden
2 <sup>e</sup> étage	2 <sup>e</sup> étage
Halifax (Nouvelle-Écosse)	Halifax (Nouvelle-Écosse)
Téléphone : (204) 983-2189	Téléphone : (204) 983-2189
ATS : (204) 983-2882	ATS : (204) 983-2882
Télécopieur : (204) 983-6132	Télécopieur : (204) 983-6132
Sans frais : 1-800-565-1752	Sans frais : 1-800-565-1752
Télécopieur : (902) 426-2685	Télécopieur : (902) 426-2685
Alberta et Territoires	Alberta et Territoires
10010-106 <sup>e</sup> Rue	10010-106 <sup>e</sup> Rue
Bureau 308	Bureau 308
Edmonton (Alberta)	Edmonton (Alberta)
T5J 3L2	T5J 3L2
Téléphone : (403) 495-4040	Téléphone : (403) 495-4040
ATS : (403) 495-4108	ATS : (403) 495-4108
Télécopieur : (403) 495-4044	Télécopieur : (403) 495-4044
Quebec	Quebec
470-1253, avenue McGill	470-1253, avenue McGill
Collège	Collège
Montréal (Québec)	Montréal (Québec)
H3B 2Y5	H3B 2Y5
Téléphone : (514) 283-5218	Téléphone : (514) 283-5218
ATS : (514) 283-1869	ATS : (514) 283-1869
Télécopieur : (514) 283-5084	Télécopieur : (514) 283-5084
Ontario	Ontario
1002-175, rue Bloor Est	1002-175, rue Bloor Est
Toronto (Ontario)	Toronto (Ontario)
M4W 3R8	M4W 3R8
Téléphone : (416) 973-5527	Téléphone : (416) 973-5527
ATS : (416) 973-8912	ATS : (416) 973-8912
Télécopieur : (416) 973-6184	Télécopieur : (416) 973-6184
Administration centrale	Administration centrale
Commission canadienne des droits de la personne	Commission canadienne des droits de la personne
Place de Ville, Tour A	Place de Ville, Tour A
320, rue Queen	320, rue Queen
Ottawa (Ontario)	Ottawa (Ontario)
K1A 1E1	K1A 1E1
Téléphone : (613) 996-1151	Téléphone : (613) 996-1151
ATS : (613) 996-5211	ATS : (613) 996-5211
Télécopieur : (613) 996-9661	Télécopieur : (613) 996-9661

COMMISSION  
CANADIENNE  
DES DROITS  
DE LA PERSONNE

*Des progrès accomplis  
aux défis à venir*



00333123 99  
Bik  
Nbre  
Pavage 2000  
Lettre Post Corporation / Lettre Post Corporation des postes  
MAIL POSTE

CA1  
J720  
-A56

Government  
Publications



---

CANADIAN  
HUMAN  
RIGHTS  
COMMISSION

---

---

*Annual Report 1998*

---

## *National Office*

---

Canadian Human Rights Commission  
344 Slater Street, 8th Floor  
Ottawa, Ontario  
K1A 1E1  
Telephone: (613) 995-1151  
Toll Free: 1-888-214-1090  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (613) 996-9661  
Electronic mail: [info.com@chrc-ccdp.ca](mailto:info.com@chrc-ccdp.ca)  
Web site: <http://www.chrc-ccdp.ca>

## *Regional Offices*

---

### *Atlantic*

---

*Office Address:*  
5475 Spring Garden Road  
Suite 203  
Halifax, Nova Scotia  
Telephone: (902) 426-8380  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (902) 426-2685

*Mailing Address:*  
P.O. Box 3545  
Halifax South Postal Station  
Halifax, Nova Scotia  
B3J 3J2

### *Quebec*

---

1253 McGill College Avenue  
Suite 470  
Montreal, Quebec  
H3B 2Y5  
Telephone: (514) 283-5218  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (514) 283-5084

### *Ontario*

---

175 Bloor Street East, Suite 1002  
Toronto, Ontario  
M4W 3R8  
Telephone: (416) 973-5527  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (416) 973-6184

### *Prairies*

---

(Manitoba, Saskatchewan and  
Northwestern Ontario)  
240 Graham Avenue, Suite 242  
Winnipeg, Manitoba  
R3C 0J7  
Telephone: (204) 983-2189  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (204) 983-6132

### *Alberta and Northwest Territories*

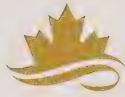
---

10010 – 106 Street, Suite 308  
Edmonton, Alberta  
T5J 3L8  
Telephone: (403) 495-4040  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (403) 495-4044

### *British Columbia and Yukon*

---

757 West Hastings Street  
Suite 420  
Vancouver, British Columbia  
V6C 1A1  
Telephone: (604) 666-2251  
Toll Free: 1-800-999-6899  
TTY: 1-888-643-3304  
Fax: (604) 666-2386



---

CANADIAN  
HUMAN  
RIGHTS  
COMMISSION

---

---

*Annual Report 1998*

---





© Minister of Public Works and Government Services 1999  
Catalogue No. HR1-1998  
ISBN 0-662-63835-2

This publication is available as a sound recording, in large print, in braille, and on computer diskette to ensure it is accessible to people who are visually impaired. It is also available on the Commission's web site at:  
<http://www.chrc-ccdp.ca>

- › A summary of the highlights of the Annual Report is available from any of the Commission's offices.
- › The Commission's annual Report to Parliament of its employment equity activities, required under the Employment Equity Act, is provided in the Employment Equity section of this report. A separate reprint is also available.
- › A companion Legal Report, which reports significant human rights decisions rendered by tribunals and the courts in 1998, is also available.



CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Chief Commissioner*

*Présidente*

March 1999

The Honourable Gildas L. Molgat, C.D.

Speaker of the Senate

The Senate

Ottawa, Ontario

K1A 0A4

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act and section 32 of the Employment Equity Act, I have the honour to transmit the 1998 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission to you for tabling in the Senate.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.



CANADIAN  
HUMAN RIGHTS  
COMMISSION

COMMISSION  
CANADIENNE DES  
DROITS DE LA PERSONNE

*Chief Commissioner*

*Présidente*

March 1999

The Honourable Gilbert Parent, M.P.  
Speaker of the House of Commons  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mr. Speaker:

Pursuant to section 61 of the Canadian Human Rights Act and section 32 of the Employment Equity Act, I have the honour to transmit the 1998 Annual Report of the Canadian Human Rights Commission to you for tabling in the House of Commons.

Yours sincerely,

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.





# ANNUAL REPORT 1998

## TABLE OF CONTENTS

Members of the Commission .....	ix
Preface .....	1
Introduction .....	3
Pay Equity and Sex Discrimination .....	6
Race, Religion and Ethnic Origin .....	16
Disability .....	22
Aboriginal Peoples .....	32
Sexual Orientation .....	38
Age .....	42
Employment Equity .....	46
The Work of the Commission	
Human Rights Protection .....	73
Human Rights Promotion .....	81
The Commission's International Role .....	85
Structure of the Commission .....	88
Financial Statement .....	90



## *Members of the Commission*

---

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977. It is made up of two full-time members and up to six part-time members. The Chief Commissioner and Deputy Chief Commissioner are appointed for terms of up to seven years, and the other Commissioners for terms of up to three years. The following are brief biographies of the members who served on the Commission in 1998.

### *Michelle Falardeau-Ramsay*

---

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C., was appointed Chief Commissioner in January 1997. After receiving a law degree from the University of Montreal and being called to the Quebec Bar, she pursued a career in labour relations law. She worked as a lawyer with the firm of Massicotte, Levac and Falardeau and later became a senior partner with the firm of Levac and Falardeau. In 1975, she joined the Public Service Staff Relations Board as Deputy Chairman and in 1982 became Chairman of the Immigration Appeal Board. She was appointed Deputy Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission in September 1988, and served in that capacity until taking up her present post.

### *Georges Cliche*

---

Georges Cliche of Val d'Or, Quebec was appointed to the Commission in October 1995. He was called to the Quebec Bar in 1971 and later worked for four years as Crown counsel in the Youth Court and the Court of Quebec. A member of the firm of Cliche, Lortie and Ladouceur, his areas of expertise include litigation, negotiation of contracts and family and criminal law. He has also done arbitration work and helped to negotiate collective agreements, as well as appearing before various administrative tribunals. Mr. Cliche's term ended in October 1998.

### *Phyllis Gordon*

---

Phyllis Gordon of Toronto, Ontario was appointed a Commissioner in May 1998. She received her Bachelor of Arts from McGill University in 1967 and her teaching credentials in fine arts from the University of Quebec in Montreal. She graduated from Osgoode Hall Law School in 1977 and was called to the Bar of Ontario in 1979.



For several years Ms. Gordon practised labour law and family law in Hamilton and Kingston, Ontario. Over the course of her career, she has acquired extensive experience and expertise in various human rights areas, including pay equity and employment equity. After serving as the Director of Parkdale Community Legal Services in Toronto for five years, she became, in 1994, the Chair of the Pay Equity Hearings Tribunal of Ontario. She currently has an arbitration and mediation practice, primarily in the area of labour relations.

Ms. Gordon has also served on the boards of directors of several community organizations involved with disadvantaged people and violence against women.

### *Yude M. Henteleff*

---

Yude Henteleff, C.M., of Winnipeg, Manitoba was appointed a Commissioner in November 1998. He had previously served as a Commissioner from 1980 to 1986. He is a senior partner with the law firm of Pitblado Buchwald Asper in Winnipeg. His areas of expertise include corporate and commercial law, mediation and human rights. He has acted as an adjudicator of human rights complaints.

Mr. Henteleff serves on the boards of directors of a number of community organizations. Over the past thirty years, he has been an advocate for children with special needs. He has written and lectured extensively about them, and has been invited to speak on human rights issues affecting minority groups throughout Canada and abroad. He is the Honorary Solicitor for the Learning Disabilities Association of Canada, a member of the National Council of the Canadian Human Rights Foundation, and a member of the Advisory Board of the Manitoba Association of Rights and Liberties. He is a Governor of the Hebrew University of Jerusalem.

In 1998, he was appointed a member of the Order of Canada. In 1994, the Minister of Citizenship and Immigration awarded him the Citation for Citizenship. In 1992, he received the Commemorative Medal for the 125th Anniversary of Confederation in recognition of his community efforts. In 1989, the Manitoba Association of Rights and Liberties awarded him the Certificate of Merit for his efforts on behalf of minority groups. In 1984, the Minister of National Health and Welfare awarded him the Certificate of Honour for his volunteer efforts.

### *Robinson Koilpillai*

---

Robinson Koilpillai, C.M., has been a member of the Commission since 1995. An educator, school principal, and community volunteer, he has worked in the fields of education, human rights, multiculturalism, and international development.

Mr. Koilpillai has served as Chairman of the Alberta Cultural Heritage Council, President of the Alberta Council for Global Cooperation, Executive Member of the Canadian Council for International Cooperation, and President of the Canadian Multicultural Education Foundation.

In 1998, Mr. Koilpillai was inducted into Edmonton's Hall of Fame and won the Lewis Perinbam Award in International Development. A 1992 Governor General's Commemorative Medal winner, he joined the Order of Canada in 1996.

### *Mary Mac Lennan*

---

Mary Mac Lennan of Halifax, Nova Scotia became a member of the Commission in November 1995. She was called to the Bar of Nova Scotia in 1979 and pursued a career as a sole practitioner until 1990. From 1981 to 1982, Ms. Mac Lennan was the Provincial Coordinator for the Nova Scotia League for Equal Opportunities. She played a similar role in National Access Awareness Week in 1988 and served as the Multicultural and Race Relations Coordinator for the City of Halifax from 1990 to 1992. A recipient of the Nova Scotia Human Rights Award in 1993, Ms. Mac Lennan served two terms as a member of the Nova Scotia Human Rights Commission, and was appointed Chair of that Commission in 1996. She has also served on the editorial board of *Just Cause*, a law journal for people with disabilities and legal professionals.

### *Sigmund Reiser*

---

Sigmund Reiser, C.M., C.L.U., is the sole survivor of a family of twenty-one whose members perished in the Holocaust. Emigrating to Canada after the Second World War, he worked for thirty-five years for the London Life Insurance Company, retiring as its Regional Manager. He was also Director of the Life Underwriters Association of Canada.

After retiring, he served as a Council Member of the College of Physicians and Surgeons of Ontario, holding positions on its Discipline Tribunal and the Peer Assessment Committee. He is currently a member of the cabinet of the League for Human Rights of B'nai Brith Canada, a member of the executive of the Community Relations Committee of the Canadian Jewish Congress, and a member of several other human rights organizations. He also serves on the editorial board of the Jewish Tribune and is the National Membership Chairman of B'nai Brith Canada.

Appointed to the Canadian Human Rights Commission in 1994, Mr. Reiser is a member of the Order of Canada and a recipient of the Commemorative Medal for the 125th Anniversary of Confederation for service to Canadians. On receiving a call to serve as a citizenship judge, Mr. Reiser announced his resignation from the Commission in September 1998.



### *Kelly Russ*

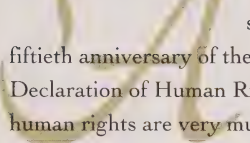
---

Kelly Harvey Russ, a member of the Haida First Nation, was appointed a Commissioner in April 1998.

Mr. Russ, of Vancouver, B.C., received the degree of Bachelor of Arts in Political Science and History in 1990, and the degree of Bachelor of Laws in 1993, both from the University of Victoria, where he was also president of the Native Law Student Society. In 1994, he became a member of the Law Society of British Columbia and the Canadian Bar Association.

Now a sole practitioner, Mr. Russ's legal work centres on Aboriginal rights and issues arising from the Indian Act, and other federal, provincial and territorial legislation affecting Aboriginal peoples. In addition, Mr. Russ represents Aboriginal people in the fields of child protection and family law.

## Preface



As the year marking the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights comes to a close, human rights are very much at the crossroads. At home, progress resulted from important decisions handed down by courts and human rights tribunals. Amendments to the Canadian Human Rights Act that came into force during the year also constituted a small step forward. But much remains to be done if our stated goal of equal opportunity for everyone is to become a reality.

Last year I drew attention to the link between poverty and the effective enjoyment of human rights. My remarks generated some controversy, including suggestions that I was venturing into areas that were beyond the Commission's mandate. I remain convinced, however, that it is not possible to look at human rights without considering social and economic conditions. To mention but one example: child poverty has long-term consequences. Too often, it marks children for life by undermining the health and self-confidence they need to be successful in school and later in the workplace.

It should also be remembered that Canada is a party to a series of international human rights

instruments, beginning with the Universal Declaration of 1948. Of particular significance was the step taken in 1976 to ratify the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Both of these treaties, together with others dealing with the elimination of racial discrimination, the elimination of discrimination against women, and the rights of the child, embody commitments at the international level whose relevance to human rights in Canada is real but sometimes little understood.

The government has signalled that the long-awaited review of the Canadian Human Rights Act will commence in the near future. This is encouraging news. My hope is that the review will be comprehensive, and that, in assessing the adequacy of current legislation and examining the role of the Commission, it will be sensitive to the importance of incorporating into law Canada's international human rights obligations. The Commission will, of course, be happy to play a full role in any review that is undertaken.

Meanwhile, we will continue with the task at hand. In response to those who suggest that the Commission sometimes oversteps its bounds in

commenting on issues that appear to go beyond its immediate jurisdiction, I would echo the words of Gordon Fairweather, the first federal Human Rights Commissioner, who said twenty years ago:

“Parliament has entrusted the Commission it created, the Canadian Human Rights Commission, with a double mission: the restoring of rights to those who have been

deprived of them by discrimination, and the improvement of social systems and public attitudes so as to reduce and eventually eliminate the incidence of discrimination. These two purposes can be distilled into a statement of the ultimate objectives of the Commission: social justice and social change.”

A handwritten signature in black ink, reading "Michelle Falardeau-Ramsay". The signature is fluid and cursive, with the first name "Michelle" being the most prominent part.

Michelle Falardeau-Ramsay, Q.C.  
Chief Commissioner

# Introduction

---

**O**n June 30, 1998, amendments to the Canadian Human Rights Act came into force. Particularly important was a provision requiring employers and service providers to accommodate — short of undue hardship — the needs of people with disabilities, religious minorities, and others. While the courts had already established this principle, the amendment, supported by all parties in Parliament, reinforces the requirement.

Provisions dealing with hate propaganda were also strengthened. Victims specifically identified in hate messages may now receive compensation, and those responsible for disseminating such propaganda face penalties of up to \$10,000.

The scope of policy complaints — which do not require an individual victim of discrimination — has been expanded. In addition to employment matters, they may now be filed for discrimination related to services. The Commission is now also empowered to investigate complaints of retaliation. In the past, these could be dealt with only through the criminal law.

Another significant amendment saw the establishment of a permanent fifteen-member Canadian Human Rights Tribunal. The Commission expects that cases will now move forward more quickly after it has referred them to the Tribunal for a hearing. To underline the Commission's status as an independent agency, the law now provides for it to report directly to Parliament, rather than through the Minister of Justice.

While these amendments represent improvements, other changes are also needed. The Commission therefore welcomes the government's stated intention to conduct a more comprehensive review in the future.

## A Landmark Decision

In July, the Canadian Human Rights Tribunal issued a landmark decision on pay equity in the federal public service. Coming some eight years after the case had been referred by the Commission to the Tribunal, and fourteen years after the Public Service Alliance of Canada had filed its original complaint on behalf of clerical workers, the decision established a formula for correcting the wage discrimination whose existence had been made clear in a study conducted by the government and its unions in

the late 1980s. Tens of thousands of current and former public servants, most of them women in low-paying jobs, stood to benefit from the long-awaited decision.

In the Commission's view, the Tribunal's decision offered a reasonable, balanced approach to redressing unfair wage gaps in the federal public service. The President of the Treasury Board and the Minister of Justice, however, announced that they would seek judicial review of the decision. The issues raised by these events and other pay equity cases are explored in greater depth in the chapter on pay equity and sex discrimination.

### A Significant Achievement

A significant ruling on sexual orientation was also handed down in 1998. In its decision in the case of *Vriend v. Alberta*, the Supreme Court of Canada concluded that the omission of sexual orientation as a prohibited ground of discrimination under Alberta's Individual's Rights Protection Act was an unjustified violation of the Canadian Charter of Rights and Freedoms. This issue is discussed further in the chapter on sexual orientation.

### Steps Forward in Employment Equity

In 1996, changes to the Employment Equity Act sought to ensure fair representation of women, Aboriginal people, members of visible minority groups, and people with disabilities in all occupational groups in federal departments

and agencies and the federally regulated private sector.

This year's report discusses the first year of implementation of the employment equity compliance audit process. Through these

audits, the Commission determines whether designated groups are equitably represented in an employer's workforce.

By the end of 1998, the Employment Equity Branch had surpassed its objective of initiating 82 compliance audits. It had also established cooperative relationships

with most employers, and had successfully negotiated undertakings to bring cases of non-compliance into line with the Act's requirements. This issue is explored in greater depth in the section on employment equity.

### Improving the System

Complaint investigations remain the legal mechanism in place to deal with allegations of discrimination. They were designed to be a quicker, less adversarial process for restoring rights than the court system. However, over the past twenty years, procedures have become more complex and formal. Like its counterparts elsewhere, the Commission has confronted an increasingly litigious environment, and the need to deal with more complex cases. The result has been a lengthening of the process. An examination of the Commission's work, undertaken by a team from the office of the Auditor General and published in the fall of 1998, reinforced the

---

*The Tribunal's decision offered a balanced approach to redressing unfair wage gaps in the federal public service*

---



Commission's determination to improve the way it handles complaints. This issue is discussed further in the chapter on human rights protection.

### New Directions for Human Rights

Some issues go beyond the Commission's operational mandate but still affect human rights in Canada. The working definition of human rights in Canada is narrower than the norms established in the Universal Declaration of Human Rights, and in international conventions to which Canada is a party.

Canada periodically assesses, and is itself assessed, on how it lives up to these international instruments. The United Nations Economic and Social Council, while noting that Canada has been at the top of the Human Development Index for five years, raised serious concerns recently about poverty levels in our country and their human rights implications. At the same time, community organizations concerned with children pointed out that ten years after endorsing the United Nations Convention on the Rights of the Child, more Canadian children — not fewer — live in poverty.

The Commission's mandate is to be found in Canadian rather than international law. But

human rights agencies in different countries confront many challenges in common. It is therefore not surprising that the Commission has established working relationships with institutions elsewhere in the world. This issue is discussed further in the chapter on the Commission's international role.

The Commission participated in two major international conferences on human rights in Canada in 1998. The conferences, in Edmonton and Montreal, commemorated the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights.

---

*The United Nations  
raised serious concerns  
recently about  
poverty levels  
in our country*

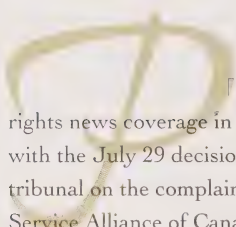
---

In Montreal, participants challenged human rights organizations worldwide to confront the conflicts that prevent the advancement of human rights. In Edmonton, Archbishop Desmond Tutu hailed the Universal Declaration as a "crucial document" that served as

a beacon against the "vicious policy of apartheid." Mary Robinson, the United Nations High Commissioner for Human Rights, added that the Universal Declaration was once viewed with skepticism, but declared that "if we build on [its] foundation ... we'll be on the right path to fulfilling the vision of fifty years ago." 🌟

# Pay Equity and Sex Discrimination

---



Pay equity led human rights news coverage in 1998. Much of it dealt with the July 29 decision of a human rights tribunal on the complaints of the Public Service Alliance of Canada, or PSAC, against the federal Treasury Board. The decision was the largest human rights ruling ever, affecting as many as 200,000 people and involving large sums of money.

The decision came after years of deliberation and more than 250 days of hearings. In the Commission's view, it provided a fair, well-reasoned answer to the central question before the tribunal: how should the results of a joint union-management study be applied in adjusting the wages of under-valued jobs performed mainly by women? The position ultimately adopted by the tribunal fell between those recommended by the complainant and respondent, leaving room for the parties to negotiate the finer details.

Given the fine balance struck by the tribunal, and the time taken to reach it, the Commission was disappointed when on August 27 the government announced that it would apply for judicial review of the decision.

The debates surrounding these events raised many important issues, including: why do women earn less, on average, than men? How can the value of different jobs be compared? Why does the bill for the tribunal's decision appear to be so high? And how should issues of possible wage discrimination be dealt with?

## Work, Wages and Women

People's views on pay equity, or equal pay for work of equal value, generally reflect their understanding of how wages are set and why women are so often paid less than men. Some critics of pay equity hold that wages ought to be fixed exclusively by supply and demand, and believe that pay equity interferes with this process. The point of departure for this line of reasoning is not without merit: no one contests the fact that supply and demand play a role in setting wages.

The argument loses a good deal of its persuasiveness, however, when important empirical evidence is considered. Simply put, there is much to indicate that supply and demand are not now, and have never been, the *sole* arbiters of wages, even in markets where there may appear to be no other forces at play.

The striking consistency in wage differences between specific jobs over extended periods of time indicates that something more than supply and demand is at work. Nurses, for example, have never made as much on average as lawyers, despite the fact that in Canada there have often been shortages of nurses and surfeits of lawyers.

Pay equity, which addresses how these differences have developed, is first and foremost about fairness. It requires that everything included in the work traditionally performed by women be taken into account when their jobs are evaluated. Pay equity is needed because there has historically been a tendency to pay more attention to work traditionally performed by men, and to compensate that work accordingly. Women's work, to which less attention was paid, has been correspondingly under-compensated. In sum, pay equity ensures that when an employer assesses the relative worth of different jobs, fair credit is given to the full range of the actual work performed.

Pay equity is not really different from other public policies that shape the market. The market might operate more freely without a minimum wage, restrictions on child labour, occupational safety rules, or securities regulations. However, the excesses of the Industrial Revolution, the economic hardships caused by the Great Depression and subsequent recessions, and an increasing commitment to basic rights produced broad support for these policies, and legislators decided to take action for the common good. It was a similar concern with the economic disadvantages faced by women — and evidence

linking these disadvantages to the way work was valued — that led Parliament to include pay equity provisions in the Canadian Human Rights Act two decades ago.

## Of Apples and Oranges

Pay equity relies on job evaluation systems to identify and correct wage discrimination. Critics have wondered how such systems can function, trotting out familiar arguments about comparing apples and oranges. But in reality, job evaluation has been a tool of choice for many employers for more than five decades. For example, as technological advances open up new fields of employment, employers are using job evaluation systems to determine where the new jobs should fit in the pay scale.

The evaluation systems are grounded in the common-sense notion that wages for various jobs in an organization should reflect a reasonable and consistent set of considerations. Typically, the considerations used by employers cluster into four areas — skill, effort, responsibility, and working conditions. These are precisely the criteria that the Act establishes for pay equity comparisons.

The job evaluation systems chosen by employers to ensure equitable wages can vary, depending on each employer's values and preferences. If the system is fair, and can be applied consistently, the Commission will accept it.

Probably the greatest challenge is to ensure that a system measures women's jobs as

---

*Pay equity is first  
and foremost about  
fairness*

---

comprehensively as men's. Over the past decade, a keener understanding of steps that help to achieve this has developed, thanks to an increasing store of practical experience and relevant jurisprudence. The Commission has summarized this understanding in its *Guide to Pay Equity and Job Evaluation*. The Guide has been well received by human resources practitioners, and is available on the Commission's web site.

### Key Cases, Key Issues

Because pay equity primarily corrects systemic (as opposed to individual or deliberate) wage discrimination, it is most efficiently achieved through cooperation between employers and bargaining agents. This is because they are familiar with an organization's wage structure and internal culture, and can apply these to the evaluation of jobs. For this reason, the Commission always encourages unions and management to consider cooperative pay equity studies, and does what it can to assist such studies where they are under way. But at the same time, a mechanism must be available to ensure that accepted pay equity standards are respected and to step into the breach if insoluble disagreements arise.

This mechanism was created at the federal level when Parliament included equal pay for work of equal value in the Canadian Human Rights Act. By incorporating pay equity into the Commission's mandate, Parliament recognized that it was necessary to have an independent agency to provide advice and impartially examine wage discrimination claims. Similarly, in designating the Canadian Human Rights Tribunal (a separate body) as the forum for

binding adjudication, Parliament indicated its preference for having specialized issues addressed, in the first instance, by panels of specialists rather than the courts.

One reason for having independent, specialized bodies is to help ensure that rulings based upon principle can be made, even when they may not be expedient or may provoke strong debate. The tribunal's July 29 decision in the PSAC complaint, to take the most obvious example from 1998, resulted in a great deal of discussion about the cost. Questions have since been raised about the accuracy of various estimates. There have been suggestions that they were too high, given the absence of publicly available data on the people affected, and the likelihood that a significant proportion of any payout would return to federal coffers in the form of income and other taxes.

Nevertheless, there is no doubt that the financial outlay required to comply with the decision is large. The reason for this price tag is not only the number of people affected, but also the aggregate impact of delay. The original pay equity complaint covering federal public service clerks was filed in 1984, and a union-management Joint Study was conducted between 1986 and 1989. The Commission has been warning since the conclusion of the Joint Study that failure to reach a reasonable settlement might prove costly at the end of the day. Had agreement been reached in 1990, years of cumulative costs, interest payments, and lawyers' fees could have been avoided. In fact, the Commission estimates that interest accounts for roughly one-third of the total bill associated with the tribunal's decision.

The evidence adduced in the Public Service Alliance case shows that employees in predominantly female public service occupations have been denied fair pay for a number of years, while time and money have been spent on litigation. Most of the individuals affected are present or former employees in the public service's lowest-paid occupations — people who will continue to earn less than \$30,000 a year even after the implementation of the tribunal's order.

The Commission accepts that the government's desire to control costs is legitimate, provided that this can be achieved without violating human rights principles. In this connection, it should be noted that the tribunal ordered that the parties "agree upon the distribution of the aggregate sums of the payout" within one year of the decision. These negotiations would have to be premised on the willingness of all sides to comply with the decision, a development that has yet to occur.

The Commission has long been concerned that the government's approach to its pay equity dispute with the Public Service Alliance may be setting something less than a sterling example for other employers covered by the Act. During 1998, the Commission noted a continuing propensity on the part of some parties to launch procedural challenges in pay equity cases — challenges that inevitably slow down Commission and Tribunal processes, and in so doing illustrate difficulties with the current federal pay equity provisions.

The most visible of these parties was Bell Canada, which persisted in its legal challenge to the Commission's referral to tribunal of complaints alleging that the country's biggest telephone company had contravened the pay equity provisions of the Act — complaints that rest in part on the results of a pay equity study conducted by Bell itself in conjunction with its unions. Citing an array of grounds, Bell has held up tribunal hearings for more than two years with applications for orders quashing the

referral. Initially, the company was successful in persuading the Federal Court's Trial Division that the case should not proceed; however, in November 1998, the Federal Court of Appeal overturned the Trial Division's ruling, restoring the Commission's referral. The court's decision confirms that the Commission has broad discretion to decide whether there is sufficient evidence to investigate a complaint and send it to tribunal, that the Commission's processes are fair, and that the

Canadian Human Rights Tribunal, not the courts, should be the primary interpreter of the wage discrimination provisions of the Act.

Several other respondents have adopted strategies similar to Bell's. The Government of the Northwest Territories asked the tribunal assigned to its case to declare itself insufficiently independent to proceed with hearings. In December 1998, the tribunal rejected this argument. The territorial government has also gone to court to challenge the way the Commission referred allegations against it to the

---

*The Commission accepts the government's desire to control costs, if this can be achieved without violating human rights principles*

---



tribunal. This is the second time the territorial government has filed an application related to this complaint. The first challenge, which was rejected by the Federal Court of Appeal in 1997, questioned the Commission's jurisdiction, and therefore the legitimacy of its investigation. Meanwhile, another large respondent, Canada Post, has proceeded with litigation aimed at forestalling the investigation of complaints against it filed by the Canadian Postmasters and Assistants Association, despite the fact that its initial challenge was dismissed by the Federal Court's Trial Division in 1997.

Finally, in response to a complaint by the Canadian Union of Public Employees, Canada's two major airlines have argued that the wages of flight attendants cannot be compared with the wages of cockpit and ground crews because each set of employees allegedly works in a separate establishment. The Commission has disagreed, noting that this line of reasoning would effectively prevent many employees from obtaining a hearing under the pay equity provisions of the law. Eventually, this preliminary question was referred to a tribunal, which, in a December 1998 ruling, found in favour of the airlines. Concerned about the implications of this ruling, the Commission is participating in an application for judicial review.

Every party to a complaint has a legal right to raise concerns about processes and pursue litigation. However, the delay and expense caused by challenges that turn primarily on *procedural* rather than substantive questions can be difficult to explain, especially to someone directly affected by the outcome of a case.

## The Tasks Before Us

Even as public attention focused on the federal public service and Bell Canada cases, the Commission continued to implement its mandate regarding pay equity claims and issues. Complaints were investigated, settlements were encouraged, and advice was given.

One of the Commission's more notable activities in 1998 was the provision of input to the Treasury Board team developing a new job evaluation system for the federal public service. Called the Universal Classification Standard, or UCS, this ambitious and far-reaching system has gender neutrality as one of its stated goals, and is designed to supersede some 72 old classification standards in the course of 1999. The Commission has supported the overall objectives of the UCS, and, since design commenced in 1996, has given feedback from a pay equity perspective on various components of the system. Although it is still too early to comment definitively on whether the system is sufficiently inclusive and balanced, there is little doubt that the UCS represents an improvement over the plethora of standards it is aimed at replacing. The Commission has nevertheless been concerned about the pace of the project — not because it questions the need to move forward quickly, but because it would not want important safeguards or reasonable levels of consultation to be eroded because of inflexible deadlines. The Commission continues to hope that the UCS will be finalized and implemented carefully, so that it contributes to the achievement and maintenance of pay equity in the federal public service.

The pay equity provisions of the Act have done a great deal to encourage attention to issues of fairness in compensation. Without them, Canada would be further behind in meeting its international commitments on wage equality for women.

These provisions, however, have not been updated since the Act was passed in 1977, and for more than a decade the Commission has been calling on the government to consider a pay equity model that would rest less on complaints and more on positive action by employers and unions. Like pay equity legislation in most provinces and the federal Employment Equity Act, revised pay equity provisions should treat patterns of wage discrimination through programs aimed at all employers, with compliance monitored through audits by an independent agency.

The government has signalled its interest in exploring ways of adjusting the pay equity provisions of the Act. As long as the underlying purpose of any proposed amendments is to improve, not dilute, these provisions, the Commission is ready to support an open discussion and to provide thoughtful reflections after two decades in the business.

## *Sex Discrimination*

Persistent stereotypes about the role and abilities of women keep them out of certain sectors in which they could make valuable contributions to our society and the economy. Sexual harassment, apart from its sometimes devastating impact on its victims, remains a potent factor in hindering women from remaining in the workforce and advancing professionally.

### **Sexual Harassment**

The complaints received by the Commission demonstrate that sexual harassment is a persistent and serious workplace issue, by no means limited to any one sector or employer. One complaint came from a woman employed by a bank who was harassed by a senior manager at an office outing, and later the same evening by telephone. After the incidents, the manager criticized the woman's work and threatened to fire her. When she filed a complaint, she was transferred to another location in a position that was not career oriented. She eventually resigned. The settlement that was reached in this case involved not only compensation to the woman, but also a commitment from the bank to increase its efforts to educate staff, through training sessions, about workplace sexual harassment.

In 1998, the Commission acted to address the issue of sexual harassment more effectively. Writing an anti-harassment policy can be a daunting task, particularly for small employers. Therefore, in cooperation with the Department of Human Resources Development and Status of Women Canada, the Commission prepared model anti-harassment policies for the

workplace. Two policies were developed: one for use by medium-sized and large employers, and one for small employers.

## Employment

One-fifth of all complaints received by the Commission in 1998 involved allegations of discrimination on the basis of sex. A disproportionate number of these involved either women in non-traditional areas of employment, or women who suffered adverse consequences when their employers became aware that they were pregnant.

One complaint came from the sole woman on a list of workers provided by her union for a position on a fishing boat. All the workers ahead of her on the list and several after her were hired. When she asked why she had not been selected, she was told that the company could not permit women on board because the wives of the men would not like it. Another case involved a woman employed by a moving company who wished to be considered for a position in sales and was told that the company did not want a woman in that job. And in fact, only men were interviewed. The women in both of these cases received redress, including financial compensation.

Cases settled in 1998 also illustrate the problems faced by pregnant women in some workplaces. In one case, a woman employed by a transportation company informed her manager that she was pregnant. The manager then became critical of her work. Prior to that time, her performance reports and the manager's oral comments had been positive. Her employment was terminated a few weeks later. As a result of a

conciliated settlement, the woman received compensation for lost wages and hurt feelings.

Discrimination is not restricted to entry-level positions. A book published in 1998 by Catalyst, a non-profit organization that has studied the advancement of women into senior corporate and professional positions in the United States and Canada, notes that "many companies have not yet placed the development of female capital high on their strategic priority lists." *Advancing Women in Business: The Catalyst Guide* describes best practices of corporate leaders. Practices that are common to successful action plans for the advancement of women include having committed senior managers in charge of change, establishing clear accountability, building internal support and awareness through education and communication, and creating benchmarks to gauge results.

One indicator of equality is a comparison between the percentage of women and men at various salary levels. The figures for employees working full time in the federal public service show that as of March 1998, half of the men (51 per cent), but three-quarters of the women (76 per cent) earned less than \$45,000 per year. Put another way, one out of every two men earned more than \$45,000 annually, as compared to one out of every four women.

The figures for more senior positions reveal a similar pattern. As of March 1998, 20 per cent of men working full time earned \$60,000 or more, compared to only seven per cent of the women working full time. Employment equity data suggest that the situation is similar for women in the federally regulated private sector. The figures

indicate that there is a need for action such as that identified in the Catalyst report. Women's employment is further explored in the section on employment equity.

### Integration of Women into the Canadian Forces

In February 1989, a human rights tribunal ordered the full integration of women into the Canadian Forces within ten years. Based in part on studies prepared by the Forces, the tribunal concluded that women's exclusion from combat-related occupations could not be justified on the grounds of operational effectiveness. Over the years, the Commission has endeavoured to ensure that the Forces took the necessary action for full integration to occur. It has had regular contact, in writing and face-to-face, with various Ministers of National Defence and the most senior ranks of the Canadian Forces. It has also assessed the Forces' progress, or lack thereof, in its annual reports.

Initially, there was only limited recognition by the Forces of the need to identify and eliminate systemic barriers. More recently, there have been positive initiatives such as the Army's targeted recruitment plan and the establishment of the Defence Diversity Council, whose mandate includes establishing the strategic framework for the integration of women into the Forces.

But there does not appear to have been a consistent and coordinated effort to ensure that women can both enter combat positions and be accepted in them. As a result, full integration was not in sight by the end of 1998, although February 20, 1999, was to mark the end of the

ten years provided for in the tribunal's order. As of January 1, 1998, women accounted for 10.6 per cent of the regular members of the Canadian Forces. However, they still made up only 3.1 per cent of the effective strength of the monitored combat occupations. Only 790 of the 25,482 combat positions were filled by women. This is very little increase from 1989, when one per cent of the combat positions were filled by women. The numbers fluctuate by Command and between officers and non-commissioned members. The least progress, to date, has been made by the Army, which moved from women representing 0.8 per cent of the effective strength of combat occupations in 1989 to 1.6 per cent in 1998. The Navy made the most progress in increasing its proportion of women in combat occupations — from one per cent in 1989 to 5.5 per cent in 1998.

It is not clear whether women will ever be fully integrated unless the Canadian Forces take measures to identify and eliminate barriers to women entering and remaining in combat units, and report regularly on their progress.

### Women in Prison

A report commissioned by the Correctional Service of Canada, *Human Rights and Corrections: A Strategic Model*, was released in 1998. Prepared by a working group chaired by a former Chief Commissioner of the CHRC, Maxwell Yalden, the report notes that the best argument for observing human rights rules is not merely that they are required by international convention or domestic laws, but that they actually work better than any known alternatives — for inmates, for staff and for society at large. By preserving



fundamental human rights principles within the institutional setting, the odds of eventually releasing a more responsible person are improved.

One of the key recommendations of the Yalden report involved the Office of the Correctional Investigator, which is responsible for investigating activities of the Correctional Service affecting the rights of inmates. This Office is in a unique position to assist in the resolution of individual and systemic problems, but is hampered by the lack of authority to ensure its recommendations are acted upon. The Commission supports the Yalden report's recommendation that, for the few cases in which the Correctional Investigator is unable to obtain a resolution compatible with the Correctional Service's human rights obligations, a process be established by which the matter can be submitted to adjudication through a tribunal or the courts.

The report also noted that while the Correctional Service has implemented many changes to ensure it continues to be responsive to the needs of female inmates, two outstanding issues remain. First, Aboriginal women are over-represented in federal correctional institutions. Moreover, two of every five Aboriginal women are classified as maximum-security inmates, which means that they are not eligible for residence in one of the new regional prison

facilities for women. The second issue is the continued incarceration of maximum-security women inmates in prisons for men. The report noted that the "relatively isolated and abnormal conditions of their confinement cannot but have detrimental effects on the women concerned." The report concluded that finding alternative accommodation for these women should be a priority for the Correctional Service in order to meet its human rights obligations.

Independent monitors appointed to report annually for three years on the implementation of cross-gender staffing, which is the use of male correctional officers to guard women, released a report in 1998. The monitors highlighted the lack of a sexual harassment policy for inmates. They noted their concern because women make up the majority of the victims of sexual harassment and sexual assault, and men comprise the bulk of perpetrators. As the monitors stated, "it is important that there be a strong message to all staff that sexual harassment of inmates will not be tolerated, and the clearest way to do this is a separate policy statement." The Commission urges the Correctional Service to put an anti-harassment policy for inmates in place, and to implement it. Incarcerated women, as well as men, have a right to be detained in an environment that is safe from physical, sexual or other forms of abuse or harassment.



## Complaints

In 1998, the Commission completed work on 319 complaints of discrimination on the basis of sex. Fifty-seven cases were resolved or settled.

Forty-eight were referred to alternate redress mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. Six cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing. 🍁

### Sex Discrimination Complaint Outcomes for 1998

Early resolution	6
Settled during investigation or at conciliation	51
Referred to alternate redress mechanisms	48
Referred to a tribunal	6
Not dealt with <sup>1</sup>	2
Dismissed for lack of evidence	27
No further proceedings <sup>2</sup>	21
Discontinued <sup>3</sup>	158
<b>Total</b>	<b>319</b>

<sup>1</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.

<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

## Race, Religion and Ethnic Origin

While acts of violence fuelled by racial and ethnic hatred were rarely out of the news in 1998, most of them occurred outside Canada. Indeed, in a world in which incidents of this nature appear to be on the rise, Canadians can rightfully take pride in having created a society that views diversity as a positive characteristic of our national identity.

Unfortunately, racially motivated violence still takes place in our country, as the killing of a Sikh caretaker at a temple in British Columbia reminded us. We cannot afford to be complacent.

Most Canadians base their estimation of people on who they are, not where they come from or what religion they belong to. Yet the release of census data showing that most immigrants are from visible minority groups provoked considerable discussion in the media — not all of it positive.

### Immigrants and Refugees

With the exception of Aboriginal people, we are a country composed of immigrants and their descendants. Every year, thousands of newcomers, including many refugees, come to

Canada to begin new lives. They have prospered, but so too has Canada. We are richer because of the talents and skills they have brought with them, and it would be hard to imagine our country without their contributions. If we are to continue reaping this rich reward, our immigration and refugee policies must reflect the fundamental values of openness and accommodation.

It is in this context that the Commission reviewed *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation*, a report released by the Minister of Citizenship and Immigration in January 1999.

The report gives welcome priority to family reunification. Several proposals are particularly positive, such as those to reduce the length of the sponsorship period for spouses and dependent children, and to promote the principle that adopted and biological children should have the same rights. Changing the definition of “spouse” to allow entry of same-sex and common-law partners would bring the regulations in line with current policy, court decisions, and human rights legislation.

The report mentions that the “excessive medical demands” provision will be researched further. This provision disqualifies anyone who might impose “excessive demands” on Canada’s health system from entering this country. Applying this restriction to spouses and dependent children seems both mean-spirited and wrong. The Commission hopes the review will modify its impact on these groups.

The government’s commitment to helping refugees reunite with their families more quickly is good news. The Commission hopes this means that refugees recognized by the Immigration and Refugee Board will no longer have to wait until they obtain landed status before they can bring immediate family members from overseas. It agrees with the United Nations High Commission for Refugees that efforts to reunite families should begin immediately after refugee status is recognized.

The Commission welcomes the proposal to reduce to three years the waiting period for undocumented refugees who have been recognized by the Immigration and Refugee Board. They must now wait five years before applying for landed status. Mechanisms for speedy family reunification should apply to them as well. Currently, these refugees, mainly from Somalia and Afghanistan, cannot even visit family members left behind because they cannot obtain travel documents. In December, the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights expressed its

concern about the thousands of convention refugees who find themselves separated from family members for this reason. The government, in signing the United Nations Convention on Refugees, committed itself to “issue identity papers to any refugee ... who does not possess a valid travel document.” Canadians expect their government to live up to its word.

In previous annual reports, the Commission expressed concern about the application of the Right of Landing Fee to refugees. Beginning life in Canada with a large debt load can make integration difficult for any newcomer. This is particularly true for refugees, who have often fled from traumatic human rights situations. Exempting refugees from payment of this fee, and from other expenses that serve to impede their speedy integration, would be in keeping with Canada’s humanitarian tradition.

Canada has demonstrated its commitment to promoting refugee rights by going well beyond the letter of the law. We were, in fact, the first country to accept as refugees women who were fleeing persecution based on gender. It would be in keeping with this commitment to ensure that any amendments to legislation reflect this spirit of humane innovation *vis à vis* the protection of refugee rights.

---

*The government's  
commitment to  
helping refugees  
reunite with their  
families more quickly  
is good news*

---

## Citizenship

In December, the Minister of Citizenship and Immigration tabled a new Citizenship of Canada Act, Bill C-63. The Bill proposes that permanent residents must live in Canada for three years during a five-year period before being granted citizenship. This seems a reasonable approach to assessing newcomers' commitments to Canada. The Commission is, however, concerned that no distinction has been made for refugees. Currently, many refugees wait five years after being recognized as convention refugees by the Immigration and Refugee Board before they can apply for permanent resident status. Subsequently, they may have to wait an additional three or more years before applying for citizenship. An additional concern is that the new Act would require candidates for citizenship to demonstrate their knowledge of Canada in English or French without the use of an interpreter. Given cutbacks to government-funded second-language programs, this may adversely affect the most vulnerable — elderly family-class immigrants and refugees.

## Visible Minorities in the Public Service

It is now close to two years since the Commission released the study carried out by Dr. John Samuel, *Visible Minorities and the Public Service*. In February 1998, a forum on racial discrimination in the federal public service and in federal agencies in Canada looked at issues of systemic racism. A number of speakers

expressed deep concern about the lack of progress in hiring members of visible minority groups. The latest data from the Treasury Board do little to reassure them. Rather, they suggest that the public service's record regarding the employment of visible minorities is worse than its record for the other designated groups. For 1997-98, the representation of visible minorities was 5.1 per cent, about half of what could be expected based on the number of people qualified and available for work. There were ample opportunities to remedy this situation, since more than 15,000 people were hired, but the

number of visible minority candidates recruited was less than half of those qualified and available. Given the continuing difficulties that federal government departments seem to be experiencing in hiring and promoting visible minorities, it is hard to conclude that they have

taken to heart the recommendations made by Dr. Samuel.

Last year, the Commission reported on a human rights tribunal's decision regarding the case of the *National Capital Alliance on Race Relations v. Health Canada*. The department has already implemented most elements of the tribunal's order, demonstrating that, once committed to action, a federal agency can quickly achieve improved results.

The Federal Court has ordered a tribunal to reconsider the case of Dr. Shiv Chopra, an Indian-born scientist who joined Health Canada in 1969. Dr. Chopra alleges that he

---

*The representation of visible minorities was about half of what could be expected*

---

was denied opportunities for promotion several times. In 1996, a tribunal found that management's conduct toward employees was insensitive and that the department did not have a clear approach toward career development. However, in the tribunal's opinion, this did not amount to discriminatory treatment under the Canadian Human Rights Act. On appeal, the Federal Court found the tribunal erred by refusing to admit statistical evidence on under-representation of visible minorities at Health Canada "to infer that discrimination probably occurred." The Court's direction that, even in an individual case, a tribunal should be prepared to look at broader patterns of discrimination within a workforce is important, and may make it easier to identify and eliminate discrimination in the workplace.

## Hate Messages

According to the Simon Wiesenthal Centre, the number of hate sites on the Internet has increased from 50 to more than 800 in the past three years. How should Canadians deal with people who use the Internet in an attempt to stir up disdain and contempt for others because of their race, religion, ethnic origin or sexual orientation? The Commission is testing the extent to which existing legislation allows it to address this issue.

Since 1997, a human rights tribunal has been looking into allegations that material posted on the Internet by Ernst Zundel could expose Jews to hatred or contempt on the basis of

their race, religion and ethnic origin. In May, the Federal Court dismissed two motions filed by Mr. Zundel to stop the tribunal's hearings, which are continuing.

In February 1998, the Commission asked a human rights tribunal to look into a case dealing with alleged hate messages against Muslims. The Islamic Information and Da'wah Centre International of Toronto filed a complaint against Mark Harding and his organization, Christian Standard. It alleged that the respondent transmitted telephone messages that expose Muslims to hatred and contempt, contrary to section 13 of the Canadian Human Rights Act.

## The Commission's Efforts

The fight against racism will be won, not in the courts, but in the hearts and actions of Canadians. Over the year, the Commission has worked with community organizations across the country to promote human rights values through education. For example, the Commission's Ontario Regional Office and the Ethno-Racial People with Disabilities Coalition

of Ontario are working to produce a brochure on human rights. The Commission also participated in a range of activities related to the celebration of Black History Month across Canada. Participation was high in Ontario, where the regional office joined with the City of Toronto and the Bank of Montreal to present an art exhibit called "Promotion of the Dignity of a People through Art." In the

---

*The fight against  
racism will be won,  
not in the courts, but  
in the hearts and  
actions of Canadians*

---



Atlantic Region, Commission staff worked actively with the Black History Month Association of Nova Scotia. The British Columbia and Yukon Office, working with the Immigrant and Visible Minority Women of B.C., presented workshops throughout the province on discrimination and harassment in the workplace.

### Religion

At its September meeting, the Commission decided to ask a human rights tribunal to look into the complaint of *Balbir Singh Nijjar v. Canada 3000 Airlines*. Mr. Nijjar is a practising Sikh, who wears a kirpan — a small ceremonial dagger — in accordance with the tenets of his religion. In April 1996, the respondent refused to allow him to board an airplane unless he surrendered his kirpan, despite the fact that two other major airlines

allow passengers to wear kirpans with blades under four inches in length, and that this practice does not contravene the guidelines of Transport Canada or the Air Transport Association of Canada.

Unless allowing a kirpan on board poses a real risk to the safety of other passengers or crew, the Commission is of the view that it should not be prohibited. Many objects commonly found on board aircraft can be used as weapons; the fact that kirpans can also be used in this way does not, in the Commission's opinion, justify a total ban. Worthy of note is that in the case of *Pandoori v. Peel Board of Education*, an Ontario Board of Inquiry found that no significant risk would be created by permitting Sikhs to wear their kirpans in schools.

## Complaints

In 1998, the Commission completed work on 378 complaints of discrimination on the basis of race, religion and ethnic origin. Twenty-eight cases were resolved or settled.

Seventy-seven were referred to alternate redress mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. Five cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing. 🍁

Race, Religion and Ethnic Origin Complaint Outcomes for 1998				
	Race/ Colour	National/ Ethnic Origin	Religion	Total
Early resolution	4	5	2	11
Settled during investigation or at conciliation	13	4	0	17
Referred to alternate redress mechanisms	37	28	12	77
Referred to a tribunal	0	1	4	5
Not dealt with <sup>1</sup>	1	4	0	5
Dismissed for lack of evidence	34	22	4	60
No further proceedings <sup>2</sup>	14	5	6	25
Discontinued <sup>3</sup>	87	75	16	178
<b>Total</b>	<b>190</b>	<b>144</b>	<b>44</b>	<b>378</b>

<sup>1</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.

<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

# Disability

In one of former Chief Justice Brian Dickson's last public statements before his untimely death, he commented on significant rulings made by the Supreme Court. While these rulings expanded the legal understanding of "accommodation," and made it clear that organizations had a duty to ensure that people with disabilities could truly enjoy equality, he noted that the legal standard was not necessarily being implemented where it was most needed. It seemed rather that organizations, through their inaction, were obliging people with disabilities to continually refight the same court battles. This, the Chief Justice felt, was wrong, suggesting that "when the Supreme Court of Canada has spoken, it should not have to repeat itself."

Amendments to the Canadian Human Rights Act in the summer of 1998 may mean that the Supreme Court's message will be heard. The amendments sent a clear message to employers and organizations: people with disabilities are full members of society. If accommodation is necessary for them to participate equally, it must be provided. While this newly legislated duty to accommodate affects other groups as well, such as religious minorities, it is most important for people with disabilities, whose

accommodation is central to their full economic and social integration into mainstream society.

Accommodation is not a new concept. Existing case law makes it clear that accommodation, up to undue hardship, is a right and not a privilege. Nevertheless, the recently enacted amendments are important because they codify the requirements for accommodation and specify that undue hardship is to be measured against "health, safety and cost."

The courts will have to elaborate on this, no doubt, but it is by now well established that undue hardship means more than minimum financial strain. The Supreme Court has already ruled that the obligations of employers cannot be set aside simply because they have financial consequences. As the late Mr. Justice Sopinka observed, the very term "undue" implies that some hardship is acceptable.

Many of the complaints the Commission receives from people with disabilities relate directly to a failure to accommodate their needs. This addition to the Canadian Human Rights Act should make a difference for them.

## To Legislate or Not: Will a Canadian Approach Lead to Results?

Disability rights advocates in Canada have long argued for legislation similar to the Americans with Disabilities Act of 1990. Such legislation, they suggest, would move beyond a complaints-driven system and address, in a more comprehensive way, the obstacles confronted by people with disabilities.

The Americans with Disabilities Act is a sweeping law that prohibits discrimination against people with disabilities in all aspects of public life. It requires the elimination of physical and communications barriers in employment, public services, businesses, transportation, and telecommunications. Although the Act is complaint driven, considerable success has been achieved in voluntary compliance. In the Act's first five years, for example, the Equal Employment Opportunities Commission resolved more than 80,000 complaints; only about 1,200 cases went to litigation.

Contributing to the Act's success is the requirement that several American departments at the federal level — including Justice, Transport and the Equal Employment Opportunities Commission — provide technical assistance to employers, service providers and people with disabilities. To meet this requirement, these agencies have been operating toll-free telephone lines, providing training, promoting public awareness, and developing and disseminating information. The goal is to avoid enforcement and litigation by

contributing to a positive atmosphere that is conducive to social and economic integration.

In Canada, the report of the 1996 Federal Task Force on Disability Issues, *Equal Citizenship for Canadians with Disabilities: The Will to Act*, recommended that the government introduce a Canadians with Disabilities Act with enforcement and monitoring mechanisms. To date, the federal government has not taken this approach. Instead, with provincial and territorial governments, it has adopted many of the principles from the Task Force as the basis for a coordinated strategy. Quebec, although not a participant, already has an equivalent policy framework for people with disabilities and is moving ahead on several fronts.

On October 27, 1998, the government issued *In Unison*, described as a blueprint to promote the full participation of people with disabilities in all aspects of Canadian society. *In Unison* represents a significant consensus among the federal, provincial and territorial governments. Its focus on improving the efficiency, effectiveness and coordination of existing programs is sensible: people with disabilities are not well served by needless duplication and patchwork services. Also encouraging are early initiatives that would further develop an accountability framework through consultations with consumer groups. That is the good news.

A number of disability groups, however, have expressed their concern that *In Unison* represents a further devolution by the federal government of its responsibilities regarding the

rights of Canadians with disabilities. They are most concerned that the strategy fails to make any commitment to new funding for those who comprise one of the most disadvantaged groups in this country.

People with disabilities have also emphasized that a strategy with no legislative base remains vulnerable to changes in political will. They are concerned that the focus will shift from a rights-based approach to programs with diffuse lines of accountability and no national standards. Given past performance, the Commission agrees with the 1996 Task Force in its support for the enactment of appropriate legislation.

---

*A strategy with no legislative base remains vulnerable to changes in political will*

---

### Respect for Humanity

People with disabilities have expressed concern that emerging biomedical technologies may pose a threat to their human rights. Prenatal diagnosis, for example, focuses on detecting disabilities rather than preventing or treating them. As noted by a panel on "Bioethics and Biotechnology: Building a Human Rights Framework," at Edmonton's conference on Universal Rights and Human Values, these technologies should serve people with disabilities, not devalue them. The Commission concurs with the panel's call for the active involvement of people with disabilities in the development of policies that guide the use of these technologies.

### Accountability and the Need for Accurate Information

For years, people with disabilities have suffered unacceptably high levels of unemployment and poverty. Only 48 per cent of disabled Canadians between the ages of 15 and 64 have either full- or part-time jobs, compared to 73 per cent of Canadians without disabilities. Moreover, 54 per cent of people with disabilities have annual individual incomes of \$15,000 or less. It is possible to say with confidence that this was true in 1991 because of the important research undertaken by Statistics

Canada in its Health Activity Limitation Survey (HALS) of that year.

Unfortunately, no HALS survey was conducted in 1996, and no decision has yet been made to reinstate the survey in 2001. Unless a decision to do so is made soon, it is difficult to see how governments will develop, implement and monitor the progress of the *In Unison* initiatives. Up-to-date information is critical in ensuring that members of the public, employers, and policy makers understand the many obstacles facing people with disabilities.

### Accessibility

Canadians with disabilities continue to confront physical barriers to equality every day. Inaccessibility is still the rule, not the exception. In the absence of nationwide legislation or standards, people promoting equality of access to transportation,



communications, banking or buildings must work within a frustrating patchwork of overlapping or inadequate regulations.

At this time, for example, there are no national standards for access to buildings. Building codes are a provincial responsibility, and not all provinces have adopted the Model National Code. As a result, accessibility standards vary from province to province, and people with disabilities can never be certain that they will not have to negotiate an obstacle course as they go about their business. The work of the Canadian Standards Association's Technical Committee on Barrier-Free Standards is important in this regard. Federal and provincial jurisdictions must make progress in ensuring better harmonization and achieving consistent standards across Canada.

Accessible transportation is also crucial. The Canadian Transportation Agency, working with transportation companies and consumers, is developing voluntary codes of practice for rail and air to ensure fully accessible services for people with disabilities. Transport Canada is doing likewise for intercity bus companies.

The phasing-in of the code for aircraft began in 1997, and in 1998 the Agency produced a guide, *Taking Charge of the Air Travel Experience*, for people with disabilities. The guide describes the situation of those who need attendant care, and mentions that some airlines offer a fifty-per-cent discount for the attendant's fare on domestic flights. But the underlying issue remains. It is unreasonable and discriminatory that a disabled traveller who needs an attendant must pay for two fares, even if one is

reduced. The Commission reiterates its position — an attendant should fly free of charge — and encourages the industry and the Agency to make the service available.

The codes of practice for rail transport and intercity buses came into effect in 1998. The bus code includes a detailed complaint mechanism for passengers. Although compliance with the codes is voluntary, a sub-committee of the Minister of Transport's Advisory Committee on Accessible Transportation will monitor their implementation and report to the Minister's Accessibility Advisory Committee, which includes representatives from disability groups.

The Commission's 1997 Annual Report mentioned the formation of a committee to develop a national accessibility standard for automatic banking machines. The Canadian Standards Association, with the active support of the Canadian Bankers' Association, a wide range of other financial institutions, disability advocacy groups, and automatic banking machine manufacturers, will complete this standard in 1999. The standard should offer the widest range to date of accessibility features, including a frontal approach for wheelchair users and voice activation for people with visual impairments. The Commission supports the initiative and hopes that an appropriate standard will soon be approved.

In the autumn of 1998, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, or CRTC, began a review that will consider, among other things, how

Canadian television can be made more accessible to people with disabilities. The Canadian Human Rights Commission, in a written brief to the CRTC, has argued that full captioning for deaf and hard of hearing people should be achieved quickly, since the amendments to the Canadian Human Rights Act that came into force in 1998 expressly require federally regulated employers to accommodate the needs of clients with disabilities, short of undue hardship. The Commission anticipates that the CRTC will accept this argument.

### Holding Employers Accountable

In no sector have employers fully met their commitments on increasing employment opportunities for people with disabilities. Indeed, employees with disabilities in federally regulated workplaces represent about *half* the proportion of people with disabilities available for employment. The chapter on employment equity provides further details on this issue.

This problem is partly explained by the fact that many employers, including the federal government, seem to prefer to fight a rearguard action against hiring or promoting people with disabilities.

For example, the Treasury Board of Canada has requested judicial review of the tribunal decision in *Green v. Public Service Commission, Treasury Board and Human Resources Development Canada*, rather than put into place the

accommodation mechanisms ordered by the tribunal. Nancy Green, who has a learning disability, was denied a promotion because she failed a second-language aptitude test even though she finished first in a job competition. She alleged that the Treasury Board did not make an adequate effort to accommodate her. The testimony before the tribunal showed that she was capable of learning a second language. Not only did psychological and linguistic expert

testimony confirm this, Ms. Green actually developed language skills through part-time language training on her own time. The tribunal ruled in favour of Ms. Green, and ordered that she be compensated financially and appointed to a position at the level she had been denied. In addition, the tribunal ordered the Treasury Board to work with the Commission to develop a training program on accommodating people with learning disabilities for employees of the Treasury Board, the Public Service Commission and Human Resources Development Canada. The employer's application for judicial review will mean further delay in implementing the training program.

When an employer agrees to a complaint settlement, the Commission is responsible for ensuring that it lives up to its promises. In December 1988, the Disabled People for Employment Equity Human Rights Group complained that the Bank of Montreal and Royal Bank of Canada were hiring far fewer people with disabilities than they were able to,

---

*Employees with disabilities represent half the proportion of people with disabilities available for employment*

---

given the numbers qualified and available for work. In a settlement agreement, both banks committed themselves to undertake — over a five-year period — specific initiatives to improve the representation of people with disabilities in the workforce. Both banks also agreed to hiring goals. Not only were these goals rarely achieved, but the hiring rate for people with disabilities actually declined over time. These extremely disappointing results led to follow-up action by the Commission, which is recounted in more detail in the chapter on the Commission's human rights protection role.

### *Special Issues in Disability*

#### **AIDS: Some Progress**

The federal government, recognizing the need for stable funding, has removed the time limit on its AIDS strategy. This positive development will allow for longer-term approaches. The strategy is also important in that human rights issues have been specifically targeted for action. For example, the strategy will focus on those most at risk of infection: injection drug users, women, Aboriginal people, prison inmates and young gay men. Partly because of this focus and partly because of its involvement in AIDS issues from the outset, the Commission has made suggestions on proposed priorities, activities and mechanisms to implement the human rights component of the strategy. This included a recommendation that the focus should be on the most vulnerable and marginalized people.

#### **AIDS: the Reality**

One of the most positive developments in human rights over the past decade is the confirmation in law that discrimination is illegal in employment and in services when it arises from a person's HIV or AIDS status. The upshot is that the Commission now receives very few complaints on this issue. But this does not mean that inequities do not exist. Studies and reports undertaken during the year by the Canadian AIDS Society and the Canadian HIV/AIDS Legal Network Joint Project on Legal Ethical Issues have highlighted several concerns. For example, some women have not been offered HIV testing or counselling by physicians, because of the perception that only men engage in high-risk activity. Consequently, symptoms of HIV disease in women may not be recognized early, resulting in delayed diagnosis and treatment.

The British Columbia Centre for Excellence on HIV/AIDS found that most drug users were not receiving anti-retroviral therapy because some physicians thought drug users would not follow the complex treatment regimes. Again, women fared worse than their male counterparts; they were only half as likely to receive treatment.

The Canadian HIV/AIDS Legal Network dealt with this issue in a paper presented to the twelfth World AIDS Conference in June:

It is unjust and intellectually false to judge people as likely to be noncompliant with triple anti-retroviral therapy simply because they are drug users. Barriers to

adherence to treatment cannot be reduced to the personal characteristics of people with HIV/AIDS, but are profoundly affected by systems of care. *When the health-care system is adapted to meet the needs of socially marginalized and indigent persons, there is a vast improvement in adherence to treatment.*

[Emphasis added].

### AIDS in Prisons

Two major reports, the 1994 Expert Committee on AIDS in Prisons (ECAP) Report and the 1996 Final Report on HIV/AIDS in Prisons, presented a comprehensive analysis of prison practices that result in a rate of HIV infection ten times that of the general population. The reports made extensive recommendations for harm reduction measures. The Correctional Service of Canada has stated that it has implemented a number of them to protect inmates from HIV infection.

However, the Canadian HIV/AIDS Legal Network continues to be concerned with the Correctional Service's refusal to implement certain important recommendations, as well as with the slow progress of those they have implemented.

Troubling to the Commission are delays associated with the implementation of a long-awaited pilot project that allows prisoners to be anonymously tested for HIV and AIDS. The Correctional Service first announced its support for a pilot project in a federal prison in March 1994, and repeated the announcement

in December 1997. A year later, the pilot project finally began.

On other important measures, such as a needle exchange program, the Correctional Service has not budged. It is possible that the Correctional Service fears that if it introduced such changes it could be seen as condoning drug use. The fact is that the number of prisoners living with HIV and AIDS increases steadily, and risk behaviours, particularly the sharing of injection equipment, continue. Efforts must be made to change this situation.

### Drug Testing

The legal landscape became better defined in 1998, as decisions came down in two major human rights drug testing cases, one provincial and the other federal. The good news, from a human rights and privacy perspective, is that the decision of the Federal Court of Appeal in *Canadian Civil Liberties Association v. Toronto-Dominion Bank* was not appealed. This was, however, not the case for the decision of the Ontario Court, General Division in *Entrop v. Imperial Oil*. The next level of hearing may bring clarity to this issue.

### Case Law on Testing

In both cases mentioned above, the courts found drug testing to be discriminatory. Neither *Imperial Oil* nor the *Toronto-Dominion Bank* was able to establish a legitimate need for testing employees who held the positions in question.



In the Toronto-Dominion Bank case, a majority of the Federal Court of Appeal concluded that the Bank's policy requiring that all new and returning employees have their urine tested for illicit drugs within 48 hours of receiving a job offer was discriminatory, and that the Bank had not established that the policy was necessary. The evidence did not support the proposition that a drug problem existed within the banking community; there was no causal relationship between illegal drug use and banking crime; and if mandatory testing were truly necessary it should be required of all employees, and administered on a regular basis. Further, the court found that the conventional method of assessing job performance — observation — achieved the same objectives.

The decision of the Ontario Court General Division in *Entrop v. Imperial Oil* is useful for its discussion of drug testing in safety-sensitive positions. The court upheld the decision of an Ontario Board of Inquiry that Imperial Oil's drug testing policy was discriminatory. It also concurred with the Board's finding that freedom from impairment by drugs was a *bona fide* occupational requirement, since impairment would be dangerous to the operation of a high-risk business such as an oil refinery. That being said, the Board did not believe that drug testing was the appropriate means to ensure an impairment-free workplace. In so concluding, the Board took into account the testimony of Imperial Oil's own experts that a positive drug test could show only previous drug use and did not prove impairment. According to the court, the Board also considered "the recommendations of

several Parliamentary committees that specifically rejected all but for-cause testing."

The court found no reason to interfere with the Board's conclusion concerning the discriminatory effects of testing and the employer's failure to show a direct connection between the testing and job performance. While the *Entrop* decision has been appealed, the rulings in both cases lend support to the principles that have guided the Commission's view to date on drug testing.

The Commission's view is based on the fact that actual or prior drug dependency is a disability under the Canadian Human Rights Act. Case law recognizes that *perceived* drug dependency can also form the basis of a complaint on the ground of disability. Drug testing can therefore be seen as *prima facie* discrimination. The more difficult question is, can it be justified? In most cases the answer seems to be no, because drug testing does not measure incapacity. In other words, there is no link between a positive test and job performance. At the same time, there are other less invasive and more effective methods to determine incapacity, such as observation by supervisors and co-workers.

Employees should not be under the influence of alcohol or drugs at work. Furthermore, where safety is an issue, observed evidence of impairment may justify a testing requirement. It is less clear what pre-employment or random testing programs contribute to a safe working environment, and, therefore, whether they can be legitimate. In the Commission's view, in order to justify such a program, an employer



would have to show that safety was a real consideration, that testing would contribute to maintaining safety on the job, that there were no other less discriminatory methods to achieve the same end, and that accommodation for drug-dependent employees was provided.

### **A Special Case**

American law and regulations require that all commercial truck drivers operating in the United States be subject to drug testing. This can create practical difficulties for those

segments of the Canadian transportation industry that have transborder operations, since it is unclear whether Canadian law would allow such testing regimes. The Commission has adopted the position that testing programs, to the extent that they are instituted to comply with American requirements, will remain permissible until Canadian law on testing is clearer. This partial exemption does not remove the requirement of the employer to accommodate an employee who tests positive, nor will it apply to company drivers who operate only in Canada.

Complaints

In 1998, the Commission completed work on 552 complaints of discrimination filed on the basis of disability. Sixty-five cases were resolved or settled. One hundred and eighteen

were referred to alternate redress mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. Five cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing. 🍁

Disability Complaint Outcomes for 1998	
Early resolution	13
Settled during investigation or at conciliation	52
Referred to alternate redress mechanisms	118
Referred to a tribunal	5
Not dealt with <sup>1</sup>	6
Dismissed for lack of evidence	49
No further proceedings <sup>2</sup>	42
Discontinued <sup>3</sup>	267
Total	552

<sup>1</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.

<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.

<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.

# Aboriginal Peoples

---

In 1998, a United Nations study named Canada as the best place in the world to live. This was the sixth consecutive year in which Canada topped the United Nations Human Development Index, a comprehensive measure of human well-being.

But a government study of status Indians, using the same United Nations index, found that living conditions for many Aboriginal people in Canada are more like those in the developing world than in the best place in the world to live. "Canada's squalid secret" is how one national newspaper described the study's findings.

The Human Development Index measures real gross domestic product per capita, educational attainment, and life expectancy, in order to calculate a global measure of quality of life. According to the Canadian study, carried out by the Department of Indian Affairs and Northern Development, the quality of life of registered Indians living on reserves would place them about 60th of the 170 countries studied by the United Nations. The situation is somewhat better for status Indians living off reserves.

The Department's study did not calculate scores for Métis, Inuit and non-status Indians, but there is no reason to believe that their quality of life is significantly higher than that of status Indians.

On a more encouraging note, the study did show that the gap between Aboriginal people and other Canadians has narrowed in recent years, at least for matters of health and education. These improvements are no doubt partly attributable to the determined efforts of Aboriginal communities, with the support of the federal government, to take control of these services. But the gap is still unacceptably large, and without significant effort will not soon diminish.

## A Deafening Silence

"Deplorable" is how the Chief Economist of the Royal Bank of Canada, John McCallum, described the current economic status of Canada's first peoples in a June 1998 address to the Assembly of First Nations.

Mr. McCallum criticized what he called the "almost deafening" silence of the Canadian business community in responding to the Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. He called the situation "a matter of

great national urgency,” and urged business and government to work together to achieve the goals of the Royal Commission. The Canadian Human Rights Commission concurs.

### A Short Fuse

The explosive growth of the Aboriginal population makes it essential that the issues identified by the Royal Commission not be ignored. According to the 1996 Census, the number of Aboriginal people in the prime working and family-rearing age group (aged 35 to 54) will increase 41 per cent by 2006. This remarkable rate of increase can only exacerbate the already desperate situation that Aboriginal people face regarding jobs, housing, education, and social services. For Aboriginal communities, the implications for cultural and social integrity are stark.

### Gathering Strength?

More than two years have passed since the Royal Commission tabled its ground-breaking report. At the beginning of 1998, the government finally responded through an action plan entitled *Gathering Strength*. Last year, when the Canadian Human Rights Commission first commented on it, the ink on the plan was hardly dry. It seemed there were grounds for cautious optimism that Canada was finally on the right road, and that the action plan constituted a positive — if somewhat modest — first step towards the

comprehensive, long-term approach advocated by the Royal Commission.

A major weakness of the action plan is that it almost completely ignores the situation of the majority of Aboriginal people: those who do not live on reserves. For many years, Métis and non-status Indians have been the victims of

“buck passing” between the federal and provincial governments, neither of which has been willing to address their special and pressing issues. In June, the federal government took steps to improve relations with the off-reserve community by signing a political accord with the Congress of Aboriginal Peoples. The accord commits the government to consult with the Congress on issues such as governance, housing, health and justice.

The federal government did more than simply announce an action plan, however. For the first time, in a formal Statement of Reconciliation accompanying the announcement, the government expressed regret for the past treatment of Aboriginal people, noting especially the sexual and physical abuse that occurred in the government-sponsored residential school system. To support the words with action, \$350 million was committed to a “healing” strategy.

The strategy will be designed, managed and implemented by Aboriginal communities. The Aboriginal Healing Foundation, a non-profit corporation run by Aboriginal people, has been

---

*In a formal  
Statement of  
Reconciliation, the  
government expressed  
regret for the past  
treatment of  
Aboriginal people*

---

established to oversee the implementation of the strategy and the distribution of funds to communities. Georges Erasmus, the former Co-Chair of the Royal Commission, was appointed as the Foundation's first Chair.

Compensation must still be resolved for the individual victims of the sexual and physical abuse for which the government has apologized. More than one thousand former students of residential schools are suing the federal government, and many others may have grounds for a claim. In several cases, the courts have already determined that the churches that ran the schools and the governments that funded them are liable for the pain and suffering inflicted upon the children. Victims have been awarded substantial monetary compensation.

While a process is needed to ensure that claims are legitimate, it should not be necessary for every claimant to take the federal government to court. To do so would unnecessarily prolong the much-needed process of healing and reconciliation. The Commission was therefore pleased to hear that the federal government and the Assembly of First Nations were discussing alternatives to litigation. Adjudicating claims on a non-adversarial basis has been successful in cases of abuse in provincial child-detention institutions, and could bring about final resolution of individual cases of abuse.

## Patience Rewarded

A key element of *Gathering Strength* was a commitment to accelerate the resolution of Aboriginal land claims. An important milestone was achieved when representatives of the Nisga'a Tribal Council, the federal

government, and the government of British Columbia initialled the Nisga'a Final Treaty Agreement in August. The Agreement has now been ratified by the Nisga'a, and, once ratified by the two governments, will become the first treaty in British Columbia since 1899 and the first land claims settlement south of the 60th parallel since 1975.

Under the Agreement, the 5,500 members of the Nisga'a nation

receive title to 1,930 square kilometres of land in the Nass Valley in northwestern British Columbia. Operating outside the restrictions hitherto imposed by the Indian Act, the Nisga'a will establish their own system of self-government. Their law-making powers will range from language, culture and marriages to transportation, sewers and environmental management. The Agreement also gives the Nisga'a a direct role in the management and exploitation of the rich fish, forest, wildlife and mineral resources located on their lands and within their traditional territories. They will also receive some \$190 million in compensation.

Concerns have been raised that the new Nisga'a system of government will be "racist" and "undemocratic" because only Nisga'a may

---

*The Nisga'a Final Treaty Agreement will become the first land claims settlement south of the 60th parallel since 1975*

---



vote for representatives to the central and village governments. In the Commission's view, these accusations are based on a misunderstanding. The Nisga'a people governed their own affairs within their territory long before European contact and have never renounced that right. This inherent right to self-government forms the basis of their claim, not their race.

It is important to note that the small number of non-Nisga'a living on treaty land will continue to enjoy the same rights they had before the Agreement was signed. Although they will not vote in elections for Nisga'a institutions, the final Agreement includes provisions to ensure that the property and rights of non-Nisga'a people are protected and preserved, and that they have a say in decisions that directly affect them. The Charter of Rights and Freedoms and federal and provincial laws of general application will continue to apply within Nisga'a territory, assuring the protection of the rights of all citizens.

### **The Unfinished Business of Bill C-31**

In meetings with Aboriginal women, the Chief Commissioner has encountered concerns that some of their descendants may lose Indian status. The reasons for this are to be found in legislation enacted in 1985. Commonly known as Bill C-31, the legislation eliminated the provisions of the Indian Act that required women who married non-Indians to give up their Indian status. More than 100,000 people have subsequently been reinstated to the official rolls and many have been welcomed back into their communities. However, while

Bill C-31 removed the most blatant forms of sexual discrimination from the Indian Act, it has also created a new form of unfairness.

In effect, women reinstated under Bill C-31 do not have the same ability to pass on Indian status to their descendants as their male relatives who were never deprived of status, even though they also had married non-Indian spouses. Accordingly, many of the descendants of women affected by Bill C-31 are or will be deprived of Indian status for no other reason than the discrimination suffered by their forebears. More than a decade after the passage of the legislation that ostensibly removed discrimination from the Indian Act, the situation persists.

It must be remembered that the pre-1985 provisions of the Act were in conflict with both the Charter and Canada's international human rights commitments. The latter provisions prompted the United Nations Committee on Human Rights to censure Canada formally. If the country is to avoid similar censure in the future, it must address these outstanding issues.

### **Progress Made and Issues Unresolved**

Progress is being made on another issue, which was the subject of a Commission special report. In 1993, Professor Donald McRae called for urgent action to address long-standing grievances of the Innu people of Davis Inlet, Labrador. Of particular concern was their forced relocation to Davis Inlet in the 1960s, a move that Professor McRae found was motivated mainly by administrative convenience. The new settlement, isolated on

an island, prevented the Innu from pursuing their traditional way of life, encouraged dependence on government handouts, and led to serious social dysfunction. Professor McRae recommended that the federal government seriously consider relocating the community to a nearby site on the mainland where its members could build a more productive future.

The federal government has now committed \$85 million to the construction of a new community at Little Sango Pond. Work on the village is well under way, and the move is scheduled for 2001.

Although the relocation cannot solve all the social problems facing the Innu, they are now optimistic that a better future is possible.

Another issue concerning Aboriginal people in Newfoundland remains unresolved. Last year the Commission expressed optimism that grievances raised by the Mikmaq people of Newfoundland were nearing resolution. These grievances were the subject of a 1997 report prepared for the Commission by Professor Noel Lyon. The report concluded that the federal government had breached its constitutional obligations to the Mikmaq people since Newfoundland's entry into Confederation, by refusing to provide them with the programs and services available to Aboriginal peoples elsewhere in Canada. Since the Lyon report was forwarded to the Minister of Indian Affairs and Northern Development, meetings have been held between representatives of the Federation of

---

*Although the move cannot solve all the social problems facing the Innu, they are now optimistic that a better future is possible*

---

Newfoundland Indians and the Department of Indian Affairs and Northern Development. But substantive progress has been slow in coming. During 1998, the Chief Commissioner met representatives of the Newfoundland Mikmaq in St. John's and wrote to the Minister to urge resolution of this longstanding grievance.

### Commission Efforts

The Commission continued its outreach efforts with Aboriginal groups on human rights issues. An educational initiative in Alberta included *The Rights Path*, a booklet informing Aboriginal people of how to gain access to human rights services. The booklet was developed in partnership with the Alberta Human Rights and Citizenship Commission and the Aboriginal Human Rights Committee.

The Commission worked with the Legal Services Society of British Columbia, the B.C. Human Rights Commission, the Vernon Native Friendship Centre, and Kla-How-Ya Communications to produce a video called *Human Rights, My Rights*. Based on a booklet of the same name, the video informs Aboriginal people of the avenues open to them if they experience discrimination.

Commissioners met throughout the year with Aboriginal groups and organizations that, like the Commission, have an interest in protecting Aboriginal rights. In April, Commissioner Georges Cliche spoke on human rights to

Aboriginal young people at the Val d'Or Friendship Centre. The Prairie Regional Office participated with the Manitoba Human Rights Commission, the Manitoba Association of Rights and Liberties, and the Aboriginal Ganootamaage Justice Services of Winnipeg in an Aboriginal Community Rights Advocate Training Program, which provided classroom

and on-the-job training for Aboriginal trainees. In April, the Commission's Regional Director for the Prairies spoke to the Swampy Cree Tribal Council on the responsibilities of Aboriginal employers. These partnerships and exchanges of information remain important components of the Commission's educational efforts. 🍁

## Sexual Orientation

Substantial progress was made in 1998 to ensure that gay men and lesbians receive full rights under the law. In *Vriend v. Alberta*, the Supreme Court of Canada held that Alberta's Individual's Rights Protection Act violated the equality provision of the Canadian Charter of Rights and Freedoms because it did not include sexual orientation as a prohibited ground of discrimination. The court ordered the words "sexual orientation" to be read into the statute.

The April decision caused considerable controversy. The Supreme Court was criticized for dictating social policy and usurping the role of Parliament, and there were calls to invoke the "notwithstanding" clause of the Charter in order to override the court's ruling. But the majority of Canadians took a more positive view. Following the decision, an Angus Reid poll found that 75 per cent of Canadians support legislation to ban discrimination against homosexuals.

*Vriend*, however, is not the culmination of the movement towards full rights for gay people. "The *Vriend* decision," said the Commission's General Counsel, William F. Pentney, "tells us that governments cannot make disadvantaged groups strangers to our law." Speaking to the

annual meeting of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies, Mr. Pentney added: "Now that most of the hoopla with the reaction to this decision has died down, we can ask a simple question: what's next? In this sense *Vriend* represents the end of the beginning, and now people of good will in Alberta and elsewhere can get on with this task of moving towards tolerance, and beyond that to acceptance and dignity."

That kind of movement is already taking place, at least in part, in the legal arena. The Ontario Court of Appeal, in *Rosenberg v. Canada*, held that the definition of "spouse" in the Income Tax Act, as it applies to the registration of pension plans, was unconstitutional because it excluded same-sex survivor benefits from employer pension plans. The court ordered that the words "and same sex" be read into the section in its April decision. The government's decision not to appeal helped remove a major impediment for employers to provide same-sex survivor benefits.

In August, the Federal Court Trial Division upheld a human rights tribunal's order in *Moore and Akerstrom v. Treasury Board* that the employer's separate benefit regime for same-sex common-law spouses did not meet the

requirements of the Canadian Human Rights Act. The Treasury Board has yet to make provisions in the federal public service pension plan to give survivors of same-sex relationships similar treatment to that afforded survivors of heterosexual common-law relationships.

Similarly, while courts recognize that it is discriminatory to exclude same-sex spouses from legislative definitions of spouse, the government has yet to amend the other statutes at issue. As a consequence, the Commission is required to investigate, conciliate and litigate complaints concerning these laws. It is, for example, dealing with cases in which the same-sex partners of people relocated for job purposes were denied unemployment benefits. Given that the issue is well settled in law, the federal government's piecemeal approach to remedying this form of discrimination is regrettable.

The matter is further complicated because some federal pension programs are not subject to the requirements of the Canadian Human Rights Act. For example, the Act exempts any pension plan established by an act of Parliament before March 1, 1978. This means, among other things, that people in same-sex common-law relationships — who are ineligible for Canada Pension Plan survivor benefits — cannot use the Canadian Human Rights Act to correct the situation. Unless the government acts of its own volition or awaits the results of a Charter challenge, an anomaly will be created between the responsibilities of

private-sector employers and the federal government's public pension scheme. In light of the existing case law, it is difficult to understand how this continued discrimination can be justified.

## Immigration

An independent review of the Immigration Act,

*Not Just Numbers*, found that "the effective discrimination against homosexuals and lesbians in the current legislation should be relegated to history." It proposed instead that the Act's definition of spouse include "a partner in an intimate relationship including cohabitation of at least one year in duration." While current policy guidelines allow Canadians to sponsor their same-sex partners on humanitarian and compassionate

grounds, the Commission agrees that an amendment to the law is needed.

## Cross Canada Check-up

Shortly after the *Rosenberg* decision, the Nova Scotia government extended the pension plans of civil servants and teachers to cover same-sex survivor benefits. The British Columbia government introduced amendments to expand the definition of spouse to include same-sex partners in legislation governing pensions for public service employees and municipal workers. British Columbia also became the first jurisdiction in North America to give same-sex couples the same privileges and obligations as heterosexuals for child support,

---

*The courts recognize that it is discriminatory to exclude same-sex spouses from legislative definitions of "spouse"*

---



custody and access. The Quebec government announced that it planned to change the Quebec Civil Code and 23 different laws to recognize both heterosexual and same-sex common-law couples. Employees in same-sex relationships would receive the same status as those in heterosexual common-law relationships. Prince Edward Island amended its Human Rights Act in June to include sexual orientation.

The legal situation for gay and lesbian people in Canada is changing, as inevitably it must. And while some will continue to resist these changes, most Canadians understand that sexual orientation is as irrelevant as race to someone's capacity to do a job or receive a service.

### Complaints

In 1998, the Commission completed work on 80 complaints of discrimination on the basis of sexual orientation. Twenty-two cases were resolved or settled. Ten were referred to

alternate redress mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. Six cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing. 🍁

Sexual Orientation Complaint Outcomes for 1998	
Early resolution	7
Settled during investigation or at conciliation	15
Referred to alternate redress mechanisms	10
Referred to a tribunal	6
Not dealt with <sup>1</sup>	0
Dismissed for lack of evidence	0
No further proceedings <sup>2</sup>	11
Discontinued <sup>3</sup>	31
<b>Total</b>	<b>80</b>
<sup>1</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.	
<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.	
<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.	

## Age

The world's population is aging rapidly, a phenomenon that has social, economic and political implications. With this in mind, the United Nations General Assembly has declared 1999 the International Year of Older Persons. The Year's objective is to increase awareness of the importance of older people and their role in society. The United Nations has also adopted a set of Principles for Older Persons that address the issues of independence, dignity, participation, care, and self-fulfilment.

Two of these principles deal with human rights. The first, independence, affirms the right of older people to determine when and at what pace they withdraw from the labour force. The second, dignity, calls for older people to be treated fairly, regardless of age, gender, racial or ethnic background, disability or other status, and to be valued independently of their economic contribution.

In this country, the theme adopted for the International Year of Older Persons is "Canada, a society for all ages." Its goal is to dispel myths about aging while highlighting the important and beneficial role that older people play in our society.

Canada's population of older people is among the fastest growing in the world. People aged 65 or older currently make up twelve per cent of the population. By 2041, they will account for an estimated 23 per cent. This demographic shift will have an impact on families and communities, and will alter the social, economic and cultural fabric of the country. It will also challenge Canadians to abandon stereotypes about the competence, commitment and ability of older workers.

### Mandatory Retirement

In 1998, the Organization for Economic Co-operation and Development released *Maintaining Prosperity in an Aging Society*, a report examining the implications of aging populations for OECD countries. It commented on the significant challenges posed by aging trends; studies have shown that they usually result in fewer people in the paid labour force. The report noted that when employees are treated as if they all had exactly the same needs, important factors that may influence their willingness and ability to remain in the labour force are disregarded.

Similarly, *Flexible Retirement as an Alternative to 65 and Out*, a paper prepared for the

C.D. Howe Institute, suggests that it is time to rethink the traditional pattern of “celebrate your 65th birthday and you are out.” It points out that the current emphasis is on early retirement, which is sensible only if it is voluntary and meets the preferences and needs of both employers and employees. The paper argues that the age of retirement is a matter for workers and their employers to determine. This would involve “flexibility for both early and postponed retirement to meet the increasingly heterogeneous needs of both employers and employees.”

In line with this thinking, the Commission would like to see section 15(c) of the Canadian Human Rights Act removed. This section permits age discrimination in terminating a person’s employment when he or she has reached “the normal age of retirement for employees working in positions similar to that individual.”

Removing this provision is not a new idea. In 1988, the Parliamentary Standing Committee on Human Rights issued a report, *Human Rights and Aging in Canada*, in which mandatory retirement was described as a form of “institutionalized age discrimination.” The Commission has long shared this view, for a variety of reasons. Workers who have experienced long periods of unemployment may not have sufficient money put aside, or pensionable time, to afford retirement. Similarly, older workers in positions with low wages and no pension plan

may need to remain in the labour force. Mandatory retirement can also cause hardship to women who enter the labour force later in life or leave it for an extended period to care for their children.

The Commission believes that competence should be the sole criterion for determining whether employees remain in their jobs. The sex, race, colour or sexual orientation of workers should not be a factor in determining whether they remain employed. Neither should their age.

## Employment Challenges

People at both ends of the age spectrum face employment challenges. For young people, finding a job in which they can use their academic training is difficult, and for some impossible. The problem of youth unemployment is neither new nor restricted to Canada, but this does not make it any more tolerable. The youth unemployment rate has been consistently much higher than the adult rate.

While both young and old face their own employment challenges, most age discrimination complaints received by the Commission come from older people. One case in 1998 involved a woman in her late fifties who responded to a staffing advertisement. She passed the selection test but was told the company was proceeding with other candidates. She alleged that she was told by one of the supervisors that the company did

---

*The Commission believes that competence should be the sole criterion for determining whether employees remain in their jobs*

---

not like to hire candidates older than fifty because they were more likely to be injured and collect Workers' Compensation benefits. An examination of the test results revealed that two people who had been offered positions were younger and had scored lower than the woman. The woman received financial compensation and an apology.

In 1998, a human rights tribunal ruled in another age discrimination case, *Singh v. Statistics Canada*. Surender Singh, an employee of Statistics Canada, alleged that because he was in his forties, he was not included in the

internal inventory for economists, even though he was qualified. The tribunal found that age was a factor in Statistics Canada's decision, and that it had "discriminated directly against Mr. Singh." The department was directed to staff Mr. Singh, at the first reasonable opportunity, into a position as a junior economist, the type of position he would have received had his name been included in the inventory. The agency was also ordered to pay Mr. Singh the difference between his actual salary and the salary he would have received had he been promoted. The case has been appealed.



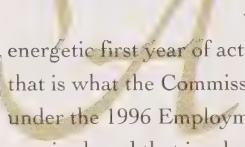
## Complaints

In 1998, the Commission completed work on 191 complaints of discrimination on the basis of age. Nine cases were resolved or settled. Eighteen were referred to alternate redress

mechanisms, such as a grievance procedure or an employer's internal complaints procedure. No cases were referred to the Canadian Human Rights Tribunal for a hearing this year. 🌻

Age Discrimination Complaint Outcomes for 1998	
Early resolution	1
Settled during investigation or at conciliation	8
Referred to alternate redress mechanisms	18
Referred to a tribunal	0
Not dealt with <sup>1</sup>	10
Dismissed for lack of evidence	24
No further proceedings <sup>2</sup>	22
Discontinued <sup>3</sup>	108
<b>Total</b>	<b>191</b>
<sup>1</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose.	
<sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal.	
<sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.	

# Employment Equity



vigorous start and an energetic first year of active enforcement — that is what the Commission's new mandate under the 1996 Employment Equity Act required, and that is what the Commission believes it has delivered.

By the end of 1998, the Commission's Employment Equity Branch had surpassed its first-year objective of beginning 82 compliance audits. It had also established firm but cooperative relationships with most employers, and successfully negotiated undertakings to bring cases of non-compliance into line with the Act's requirements.

The Commission's experience with the new law has provided evidence that the legislative changes were necessary. Despite the fact that requirements under the original Employment Equity Act of 1986 were almost identical to those of the 1996 Act, an overwhelming majority of employers audited still had considerable work to do to achieve full compliance with the obligations established by Parliament. Furthermore, initial audits of federal departments and agencies, in which employment equity has been mandatory since 1983, suggest that the public service has not taken the leadership role that Canadians might have expected.

## Profiling Employers

The Employment Equity Act, which came into force on October 24, 1996, established a compliance regime requiring federal employers to ensure that members of four designated groups — women, Aboriginal people, visible minorities and people with disabilities — constitute a fair share of their workforce.

At the end of December 1998, the Act covered 412 organizations employing 850,708 workers in the following sectors:

- ▷ 333 federally regulated private-sector organizations and Crown corporations with 100 or more employees; the sectors include banking, communications, transportation, and "other," (the "other" sector covers such diverse industries as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums);
- ▷ 65 federal public service departments and agencies, regardless of size, for which the Treasury Board is the employer; and
- ▷ fourteen public-sector separate employers with 100 or more employees.

The Commission hopes to audit all employers within the first five years of its mandate. By December 31, 1998 — the end of the first audit year — it had begun a total of 110 audits, covering 82 employers from the private sector, 26 federal departments and agencies, and two separate federal organizations.

Table 1 gives an overview of all organizations and the number of employees covered by the Act, and those currently under audit.

Table 2 gives an overview of private-sector employers and employees by province and

sub-sector, while Table 3 provides the same information for employers under audit at the end of this first year. Table 4 provides an overview of public service departments and agencies that are subject to the Act and those that are under audit, by employer size.

Table 1 shows the actual number of private-sector organizations covered by the Act.

Tables 2 and 3 reflect both headquarters and regional or local offices where employees are located, so that the number of employers exceeds the actual number of organizations.

<b>Table 1</b> <b>Total Number of Employers and Employees by Sector</b> <b>Subject to the Employment Equity Act and under Audit</b> <i>As of December 31, 1998</i>					
Sector	Sub-Sector	Subject to the Act		Under Audit	
		<i>Employers</i>	<i>Employees</i>	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>
Private Sector	<i>Banking</i>	19	170,434	5	8,852
	<i>Communications</i>	96	191,432	26	46,503
	<i>Transportation</i>	165	150,005	38	32,005
	<i>Other*</i>	53	59,285	13	13,909
Federal Public Service		65	179,831	26	67,502
Separate Federal Agencies		14	99,721	2	609
<b>Total</b>		<b>412</b>	<b>850,708</b>	<b>110</b>	<b>169,380</b>
<i>* The "other" sub-sector includes such diverse industries as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums.</i>					

Table 2

Private-Sector Organizations and Employees Subject to the Employment Equity Act  
By Province and Sector

As of December 31, 1998

	Sector									
	Banking		Communications		Transportation		Other*		Total	
	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees
Newfoundland	4	1,482	4	2,724	7	1,548	0	0	15	5,754
Prince Edward Island	3	333	2	484	4	298	0	0	9	1,115
Nova Scotia	5	5,117	7	5,371	13	3,427	3	1,968	28	15,883
New Brunswick	6	2,806	7	6,123	12	3,827	0	0	25	12,756
Quebec	13	30,578	34	42,255	41	26,706	10	2,238	98	101,777
Ontario	12	85,669	51	79,064	76	47,533	30	34,253	169	246,519
Manitoba	5	4,953	9	7,402	20	11,881	14	5,076	48	29,312
Saskatchewan	5	3,980	7	3,013	11	3,895	9	5,054	32	15,942
Alberta	7	13,627	18	17,072	36	19,403	12	5,239	73	55,341
British Columbia	9	20,182	21	22,900	33	22,679	12	2,323	75	68,084
Northwest Territories	1	74	2	340	6	727	0	0	9	1,141
Yukon	1	56	1	310	0	0	0	0	2	366
Residual**		1,577		4,374		8,081		3,134		17,166
Canada***	19	170,434	96	191,432	165	150,005	53	59,285	333	571,156

Note:

\* The "other" sub-sector includes such diverse industries as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums.

\*\* Employees for whom no detailed reports were filed since employers only have to report in those regions where they have at least 100 employees.

\*\*\* The number of employers reported by province and territory includes regional offices, which are not included in the "Canada" line.

Table 3

## Private-Sector Organizations and Employees under Audit by Province and Sector

As of December 31, 1998

	Sector									
	Banking		Communications		Transportation		Other*		Total	
	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees	Employers	Employees
Newfoundland	0	0	0	0	1	104	0	0	1	104
Prince Edward Island	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nova Scotia	0	0	2	286	3	574	3	1,968	8	2,828
New Brunswick	0	0	4	3,628	3	1,224	0	0	7	4,852
Quebec	4	2,736	11	7,088	10	3,130	3	637	28	13,591
Ontario	4	2,569	13	12,567	18	9,230	7	3,771	42	28,137
Manitoba	0	0	2	536	4	1,160	2	1,657	8	3,353
Saskatchewan	0	0	1	220	1	142	3	3,226	5	3,588
Alberta	1	370	7	9,330	8	4,234	3	916	19	14,850
British Columbia	2	2,824	6	11,917	7	8,397	4	932	19	24,070
Northwest Territories	0	0	0	0	1	247	0	0	1	247
Yukon	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Residual**		353		931		3,563		802		5,649
<b>Canada***</b>	<b>5</b>	<b>8,852</b>	<b>26</b>	<b>46,503</b>	<b>38</b>	<b>32,005</b>	<b>13</b>	<b>13,909</b>	<b>82</b>	<b>101,269</b>

## Note:

\* The "other" sub-sector includes such diverse industries as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums.

\*\* Employees for whom no detailed reports were filed since employers only have to report in those regions where they have at least 100 employees.

\*\*\* The number of employers reported by province and territory includes regional offices, which are not included in the "Canada" line.



Table 4

## Public-Sector Organizations under Audit by Employer Size

	Public Service <i>As of March 1998</i>				Separate Agencies <i>As of October 1998</i>			
	Subject to the Act		Under Audit		Subject to the Act		Under Audit	
	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>	<i>Employers</i>	<i>Employees</i>
10,000 plus	5	102,856	2	33,175	2	84,710	0	0
2,000-9,999	15	64,318	7	26,774	4	11,756	0	0
1,000-1,999	2	2,443	1	1,233	0	0	0	0
500-999	8	5,272	6	4,120	2	1,500	0	0
100-499	18	4,345	10	2,200	6	1,755	2	609
less than 100	17	597	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>65</b>	<b>179,831</b>	<b>26</b>	<b>67,502</b>	<b>14</b>	<b>99,721</b>	<b>2</b>	<b>609</b>

## Employers Are Cooperative

The overwhelming majority of employers audited, both public and private, have shown good will towards employment equity and a positive attitude towards the compliance process. Their staffs have worked diligently to meet the various requirements and deadlines. Most employers expressed that after some initial anxiety at being selected for an audit, they found the Commission's approach to be professional and reasonable.

Although the new law is explicit in stating that consensus is the preferred approach, it also permits the Commission to issue directions and to request the establishment of an independent

employment equity tribunal to decide contentious cases.

During the past year, the Commission had to issue only one direction to an employer that failed to cooperate, and the problem was resolved without the need for a tribunal. In seven other cases, the compliance officer was initially unsuccessful in negotiating undertakings, but the problems were subsequently resolved without the need for issuance of a direction.

The cooperation of employers so far is a welcome result. However, the real test will come with the follow-up audits and the degree to which employers fully meet their substantive obligations.

## Year One: Challenges and Results

The Commission plans to audit each employer's compliance based on the Act's twelve statutory requirements, as illustrated below. All these steps are part of the establishment of a good employment equity program.

### The Twelve Statutory Requirements

- 
- Workforce Survey
  - Workforce Analysis
  - Systems Review
  - Remove Barriers
  - Accommodation
  - Positive Policies and Practices
  - Hiring and Promotion Goals
  - Representation Goals
  - Keep Records
  - Union and Employee Consultation
  - Provide Information
  - Monitor Plan

It is important to remember that the new Act retains the core employment equity obligations that have been in existence for some time, including:

- collecting data on the employment status of the four designated groups, reporting to Human Resources Development Canada annually, and analysing these data to identify areas of under-representation;
- reviewing all employment systems to identify any barriers that may contribute to under-representation; and
- implementing an action plan, including the removal of employment barriers, the

implementation of positive measures, and the setting of hiring and promotion goals, all designed to ensure that reasonable progress is achieved towards full representation. It is on the achievement of such reasonable progress that organizations will be audited during a second audit cycle.

In addition, employers are required to consult with employee representatives and bargaining agents on the preparation, implementation and revision of an organization's employment equity plan; to monitor its progress; and to ensure that employees are informed on an ongoing basis of the steps taken by the organization to

administer various aspects of its program.

The Act clarifies an employer's obligations to implement employment equity, and also makes clear what employers are *not* required to do. There is no obligation to create new positions, establish quotas, hire or promote unqualified employees, or implement initiatives that would cause undue hardship.

### The Audit Process at a Glance

Within ninety days of an employer receiving notification, a compliance officer formally commences the audit by requesting documentation on the organization's employment equity program. Based on this

documentation, the officer prepares an initial assessment of the employer's progress in meeting statutory requirements. This is usually confirmed through an on-site visit. The visit commonly includes briefing sessions with senior officials responsible for employment equity in the organization, and interviews with management, unions, employee representatives and employees from designated groups.

If the employer is found not to be in compliance, an interim report is drafted indicating where undertakings are required. The report is sent to the employer, who is responsible for developing the required undertakings. Depending on the extent of work required, the employer is given up to one year to implement these undertakings. Once these have been negotiated, the final interim report is jointly signed by the chief executive officer and the compliance officer, and the audit is concluded. However, at the end of the specified period, a follow-up audit is conducted. If the employer is in full compliance at either the initial or follow-up stage, a final report is issued and the file is closed.

### Status of Audits at Year End

Table 5 indicates that, as the year ended, a total of 77 audit reports had been issued. Only two employers were found to be in compliance, while 75 employers required a follow-up audit. Of these 75 audits, undertakings were successfully negotiated with 47 employers, and the report signed off by the chief executive officer or deputy head. The remaining 28 audits were in the process of negotiation and should be completed by the end of April 1999.

Reports for the remaining audits should be issued by the end of April 1999, at which time the negotiation of undertakings will have begun. In addition to 110 audits started in 1998, the first follow-up audits had already commenced by the end of the year.

### Monitoring Progress Against Standards

The Commission has established service standards for compliance officers, and deadlines for employers to meet their obligations. The standards take many variables into account, and are based on knowledge gleaned during the first year. They are outlined in Table 6.

When the Commission was developing its audit program, it was hoped that an audit could be completed within four to six months. This initial forecast has proven optimistic, primarily because most employers were ill-prepared to meet the requirements of the new law, or indeed had very limited understanding of it. In practice, it took between nine and eleven months to complete most audits during the first audit year.

On one hand, the major part of the audit for which the compliance officer is responsible — from receipt of the survey questionnaire to submission of the draft interim report — has taken an average of four to six months. On the other hand, half of the employers took considerably longer than the 30 to 60 calendar days originally forecast to return satisfactory undertakings.

**Table 5****Status of Audits: Major Steps Completed***As of December 31, 1998*

<b>Audit Steps</b>	<b>Private Sector</b>	<b>Public Service</b>	<b>Separate Agencies</b>	<b>Total</b>
Audits Begun	82	26	2	110
On-Site Visits Completed	69	13	2	84
Reports Issued	64	11	2	77
Follow-Up Audits Required	63	10	2	75
<b>Audits Concluded</b>	<b>39</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>49</b>
<i>Signed Undertakings</i>	<i>38</i>	<i>8</i>	<i>1</i>	<i>47</i>
<i>In Compliance</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>nil</i>	<i>2</i>

In order to complete first-phase audits in a more timely manner, the Commission will continue to encourage employers to meet the original deadline of 30 to 60 days to return acceptable undertakings. A period for negotiation has been built into the standard that may be used if necessary, as well as a specified period for finalizing the report and obtaining signatures. In order to ensure a more efficient process, if a follow-up audit is required, the date is set at the time the report is first issued. This means that the period subsequently needed for the negotiation of undertakings does not affect this key date.

The Commission will continue to monitor its operational standards against the more complex set of activities that it must manage during the second year of its mandate, with the onset of both follow-up and new first-phase compliance audits.

### The Majority Require a Follow-up Audit

During the first year of the Commission's mandate, compliance officers spent a considerable amount of time conducting comprehensive first-phase audits, regardless of an employer's degree of compliance. As indicated in Table 5, at year's end, 75 of the 77 employers were found to require a follow-up audit, under which their performance in fulfilling undertakings and achieving compliance with the Act would be assessed.

During the program's second year, the number of follow-up audits required will restrict the number of new first-phase audits the Commission will be able to begin. This will in turn necessitate some adjustments to the procedures used.

Although the Commission will modify the process for first-phase audits, the impact of any changes will be monitored to ensure that

**Table 6****Standards Applying to the Conduct of Audits\****Time Indicated in Calendar Days*

Activity	Compliance Officer	Employer
Complete and return survey questionnaire		30 days
Review survey questionnaire, complete initial assessment and conduct on-site visit	90 days	
Finalize analysis, write and submit draft interim report, or if in compliance, submit final report	49 days, 70 for both languages	
Approve report** and submit undertakings		30-60 days
Negotiate undertakings	30 days	
Finalize report and return to organization	7 days	
Obtain CEO or DM's signature and conclude audit		15-30 days
<b>From Initiation to Completion</b>	<b>9 to 11 months***</b>	

\* Compliance officers will start an audit within 90 days of an employer being officially notified.

\*\* If employer is in compliance, the audit would be closed at this stage.

\*\*\* Depending on the size and complexity of the organization.

results are not jeopardized, either in terms of employers achieving compliance, or the Commission's adherence to its overall audit cycle. The Commission will also assess whether there is a potential for focusing audits to improve their impact. This might include increasing the percentage of large employers audited in the early years, or targeting employers within industrial sectors whose levels of representation are significantly lower than those of similar organizations.

### Projected Audit Workload for 1999

The Employment Equity Branch has 21 employees and an annual budget of

\$1.3 million. Compliance officers are expected to deal with eight to ten full audits per year, depending on the size and complexity of various organizations in their individual portfolios, while supervisors are expected to handle roughly half that number in addition to their management duties. The Branch is also supported by a Statistical Analysis Unit and a Program Development Unit.

Table 7 shows the audit workload for the first two audit years, 1998 and 1999. In 1999, the Employment Equity Branch will have 161 audits in progress. Of these, 61 will be carried over from 1998, and 100 audits are to be started, of which 75 will be follow-up audits.



The 161 audits in progress represent a large number of audits per compliance officer. However, of the 61 audits carried over from 1998, 28 were at the negotiation stage by year's end, representing limited additional work for the auditors. As noted earlier, the 75 follow-up audits that were necessary have served to limit the number of new audits that can be started in 1999. The 25 new audits projected will bring the total number of audits begun over the first two-year period to 135. If all 412 employers subject to the Act are to be audited within five years, the total number of audits should stand at roughly 165 by the end of the second year. It is hoped that this potential shortfall can be redressed as a result of certain initiatives:

- First, a streamlined approach will be introduced for first-phase audits of employers who are not in compliance. This

should decrease the time required to conduct the initial phase of the audits.

- › Secondly, it is hoped that as audits progress, employers will take steps to bring themselves into compliance before an audit is begun, leading, over time, to a substantial decline in the number of time-consuming follow-up audits.
- › Thirdly, it is expected that the cycle of first-phase and follow-up audits will vary reciprocally from year to year. The high number of new audits begun in 1998 has led to a high number of follow-up audits to be conducted in 1999. Beginning fewer new audits in the second year means that the follow-up audit workload will be significantly reduced in the third year. This would permit staff to commence a larger number of new audits in the third year.

**Table 7**  
**Audit Workload for 1998 and 1999**

	Total Audits Started 1998 and 1999	Audits Concluded 1998	Audits in Progress 1999
Audits started in 1998	110		
Employers committed to undertakings		47	
Employers found to be in compliance		2	
Audits carried over			61
Follow-up audits to be started			75
New audits to be started	25		25
<b>Totals</b>	<b>135</b>	<b>49</b>	<b>161</b>

## Initial Statement of Compliance

### Only Two Employers in Compliance

As previously noted, only two employers were found to be in compliance with the law's twelve requirements by year's end. One employer, Status of Women Canada, was from the public sector, and the other, A.J. Bus Lines, was from the private sector. The latter, a Northern Ontario company of 124 employees, is to be congratulated for bringing itself — under the active direction of its president — into full compliance during the course of the audit. This is a good example of how commitment at the senior level gets things done. Status of Women Canada, a federal government agency with 210 employees, deserves recognition for being the sole employer audited to have achieved full representation of the four designated groups at all levels of the organization.

### The Private Sector Has Much Work to Do

The considerable number of audits completed during the first year is providing the Commission with significant information on what work employers are doing, what is working well, and what steps could be taken to improve the initial level of compliance.

In revising and strengthening the Employment Equity Act, Parliament was responding to the limited and often uneven results attained under its original legislation. This pattern has not yet changed. Many employers did little more than submit their annual employment equity reports to Human Resources Development Canada,

and develop harassment and equity policies that were too often buried in a desk drawer. As Table 8 demonstrates, *most* employers were not in compliance with *most* of the twelve statutory requirements.

As Table 8 shows, while twelve employers were found to be in compliance with the requirement to survey their workforce, only two employers had completed a satisfactory workforce analysis, and only one had completed an acceptable review of employment systems to identify barriers to the full employment of designated group members.

### The First Steps Are the Key

Although it is still too early to indicate any type of trend, some audits completed in the last quarter of 1998 identified a number of employers that had increased their efforts to meet the first three steps in building an effective employment equity program: the workforce survey, the workforce analysis, and the employment systems review. These first steps remain the most challenging, and they are the most time-consuming to implement. But once in place, they ensure that barriers are identified and that efforts towards achieving representation are productive.

Once a workforce survey to determine designated group representation has been completed, the external representation or "labour force availability" data produced by Statistics Canada are key to determining whether the groups are adequately represented in an employer's workforce. By comparing *actual* with *expected* representation, an employer

**Table 8****Compliance with the Twelve Statutory Requirements***Based on 64 Audits in the Private Sector*

	<b>In Full Compliance</b>	<b>Not in Compliance</b>
1. Workforce Survey and Data System	12	52
2. Workforce Analysis	2	62
3. Employment Systems Review	1	63
4. Elimination of Barriers	1	63
5. Accommodation	5	59
6. Positive Policies and Practices	1	63
7. Hiring and Promotion Goals	1	63
8. Representation Goals	1	63
9. Monitoring and Revision of Plan	2	62
10. Provision of Information	11	53
11. Union and Employee Consultation	10	54
12. Maintaining Records	32	32

can identify gaps. Knowledge of these gaps, of any shortfalls in hirings and promotions, and of any over-representation of terminations, permits an effective employment systems review that will identify barriers.

To date, these key steps required by the Act appear to be little understood by employers. In fact, it was found that some employers had created employment equity plans with goals and timetables without having first carried out a workforce analysis or investigating the reasons for under-representation. Despite their considerable efforts, these employers are overlooking key steps toward constructing a plan that will lead to tangible results. An explanation of the key steps follows.

***Workforce survey:*** As a first step, the Act requires employers to conduct a workforce survey to collect data on the representation of the designated groups. For an analysis of the data to be meaningful, there must be a sufficiently high return rate of the completed surveys, and there must be a system in place capable of identifying new employees and providing up-to-date information. In some cases, employers had not surveyed their employees during the last decade, while many employers whose surveys were found acceptable needed to revise their questionnaires to reflect changes in the Act.

***Workforce analysis:*** Secondly, the Act requires that employers analyse their workforce data to determine the degree of under-representation of members of designated groups in each

occupational group. Analyses, when completed, have often been deficient. Recurring problems include using out-of-date workforce surveys and incorrect external representation data; limiting analysis to the overall organizational level without examining the various occupational groups; arriving at estimates that do not reflect the geographic area in which organizations can reasonably be expected to hire employees; or failing to review trends in hirings, promotions and terminations.

During audits, compliance officers take care to confirm that the methodology used by the employer is appropriate. This is crucial if employers are to achieve reasonable progress. Employers establish hiring goals based on a combination of factors. Gaps in representation, economic considerations, growth trends and anticipated changes in the workforce are all considered. However, comparing an employer's workforce with external representation is fundamental to setting the employer's short-term hiring goals.

Problems encountered during audits, together with the Commission's responses, are outlined below.

- › One organization used as its target the overall national availability of women (45.9 per cent), although a sizable portion of this employer's workforce was pilots. The Commission's data showed that availability for women pilots was closer to 17 per cent. Had that employer continued using the overall target, there was no reasonable likelihood of ever reaching the goal. In cases like this, the Commission

informs the employer of the appropriate data to use, so that goals are attainable and the employer is able to make reasonable progress towards achieving them.

- › The reverse is also true. One organization, which recruits exclusively in Toronto, provided national estimates for its clerical workforce, expecting a relatively modest availability of visible minorities. The availability for visible minority clerical workers in Canada as a whole at that time was 9.4 per cent. In Toronto, however, the rate soared to 26.4 per cent. Again, it was incumbent upon the Commission to point out the shortcomings in the employer's workforce analysis and to request the necessary revision.

- › When determining which data to use, any combination of factors can come into play, and many variations can occur. For example, one employer (whose workforce analysis was perfectly acceptable) used broad local estimates to establish the number of service workers the company should have. To determine the availability of professionals, however, more detailed national estimates were used. This type of combination represents a realistic approach to the issue.

- › Where a workforce analysis has been conducted, the Commission expects employers to review statistics on hirings, terminations and promotions in order to identify the source of any under-representation. The analysis may show that while there were many hiring opportunities

during the preceding year, they were not used to attract members of designated groups. Conversely, the analysis may show that there were no opportunities at all. For example, one employer who showed a modest decline in overall representation of women in the technical group found that their recruitment considerably exceeded their availability. However, women had also left in disproportionately high numbers. This revealed a situation in which the systems review should be focused on retaining employees, rather than on recruitment or selection.

*Employment systems review:* Thirdly, the Act requires employers to assess all relevant employment systems and practices to identify why there is under-representation in a particular occupational group. An employment systems review is possibly the most complicated of the twelve statutory requirements. It is also the most powerful force for achieving corporate culture change. A good systems review requires in-depth knowledge of the organization's human resources operations, as well as a commitment of sufficient time and resources. It is neither a one-day exercise nor a paper review of written policies.

The main purpose of the employment systems review is to identify all barriers to full representation. By ensuring that only non-discriminatory systems, policies and practices are in use, a systems review provides the basis for an employment equity plan that will remove these barriers. Reviews should examine each occupational group in which an employer has identified under-representation. In the end, the

acid test for a successful systems review is whether the organization can point to barriers or circumstances that reasonably explain the gap in equitable representation.

What are the most common problems encountered?

- Too many employers fail to understand and commit the time and resources necessary to conduct a productive systems review.
- Too many employers adopt a shopping list approach. They ask "do we do this?" rather than "what do we do and what are the impacts?" The latter question leads to a much broader examination of policies and practices.
- Too many employers ignore the importance of attitudes, corporate culture, stereotyping, cronyism, and other discriminatory barriers that may exist in the workforce but are difficult to deal with.
- Too many employers fail to consult their unions and employees to determine how policies that may appear fair on the surface are really put into practice, and to seek feedback on the process.

Few employers that have been audited have applied the kind of systematic approach required to identify all the key barriers and to provide the basis for a solid employment equity plan. Until this is done, and done well, employers cannot be found in compliance with this most critical of requirements.



## The Public Service: More Is Needed

As it manages its responsibilities, the Commission maintains liaison on broad policy issues with the Treasury Board, as the employer of the federal public sector, and keeps the Board informed of individual findings. However, individual departments bear primary responsibility for fulfilling their obligations under the Act, and the Commission will not mediate between the Board and departments where undertakings are sought, difficulties occur, or directions must be issued. In conducting audits, the Commission must have confidence that departments and agencies understand the problems in their organization, undertake a meaningful workforce analysis and employment systems review, eliminate barriers where necessary, and set realistic goals to achieve a representative workforce.

What are the most common problems?

Especially disturbing has been an apparent lack of practical commitment at the senior levels in many departments. Coupled with this lack of support, or perhaps because of it, departments have not consistently dedicated the necessary resources to employment equity. There continues to be a large turnover of staff possessing the expertise needed to make employment equity a reality.

Too many public service departments fail to acknowledge their own responsibilities, pointing instead to barriers that result from Treasury Board or Public Service Commission guidelines. While central agency guidelines may explain why certain barriers are in place,

they cannot justify their existence. In these cases, it is incumbent on the department to rectify the situation in concert with the central agency involved.

As Table 9 demonstrates, much work remains to be done if the federal public service is to achieve compliance with the requirements of the Employment Equity Act.

## Some Signs of Real Commitment

The Treasury Board has taken an active role in educating public service departments about their employment equity responsibilities. Together with the Public Service Commission, it has recently made advances in several important areas. First, both the Board and the Public Service Commission are exploring the possibility of introducing a new, more effective employment equity data system. Secondly, the Board recently freed up individual departments to assume greater responsibility for setting their own goals. Thirdly, the Board now requires departments to report to it on progress made in fulfilling the requirements of the undertakings signed as a result of audits. Finally, the Public Service Commission recently introduced a computerized forecasting tool that provides departments with clear benchmarks for the achievement of a representative workforce within a reasonable time frame.

When the Commission decided to select additional employers for audits during the first year, it obtained the Treasury Board's agreement that these should focus on the public service. The objective was to raise the

**Table 9****Compliance with the Twelve Statutory Requirements***Based on 15 Audits in the Public Sector as Indicated in Table 5*

	In Full Compliance	Not in Compliance
1. Workforce Survey and Data System	3	10
2. Workforce Analysis	3	10
3. Employment Systems Review	3	10
4. Elimination of Barriers	3	10
5. Accommodation	5	8
6. Positive Policies and Practices	2	11
7. Hiring and Promotion Goals	2	11
8. Representation Goals	4	9
9. Monitoring of Plan	7	6
10. Provision of Information	6	7
11. Union and Employee Consultation	4	9
12. Maintaining Records	12	1

level of consciousness in the federal public service and highlight the importance of taking swift action. The number of government departments under audit more than doubled from the original 11 to 28.

There are early signs that these concerted efforts are starting to reap rewards. It was especially heartening to hear, as 1998 drew to a close, that the Privy Council Office had made employment equity a key priority for deputy ministers during 1999. Additionally, at a joint presentation to the Committee of Senior Officials in December, the President of the Public Service Commission and the Secretary of the Treasury Board called on deputy heads to demonstrate leadership, and indicated that accountability for employment equity success

would be an important part of their performance assessment.

It is hoped that this trend will continue and set the pace for more rapid progress in the federal public service.

### **Waiting for an Order in Council**

Less encouraging was the continued failure to bring the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police under the Act's jurisdiction. The Commission was informed on several occasions that discussions were under way. By the end of the year, however, the government appeared no closer to issuing the necessary Orders in Council. The Commission hopes that the government will act on this matter in the near future.

That said, the Commission has been monitoring progress in the RCMP based on an agreement arising from a joint voluntary employment equity review completed in 1995. Supported by a firm commitment from senior management to ensure improved equity, the RCMP has initiated significant measures and made good progress, including achieving most of the hiring and promotion goals established for regular members.

In particular, during the last three years for which the Commission has received data (1995 to 1997), women have received more than 30 per cent of appointments and Aboriginal people have averaged more than nine per cent. While recruitment goals for members of visible minority groups have not always been met, the level of appointments has been higher than labour force availability.



### Eleven Years Later...

This is the eleventh year that private-sector employers have filed annual employment equity reports with Human Resources Development Canada, including detailed data on the representation, hiring, promotion and termination of designated group employees. The latest data covering the private sector are those for December 31, 1997. Some 330 employers in banking, communications, transportation and “other” sectors filed data on their combined workforce of about 570,000

employees. The “other” sector includes such diverse employers as grain companies, uranium mines, nuclear power operations, credit corporations and museums.

In addition, the Treasury Board reported on employment equity in 65 federal departments and agencies, with a combined workforce of about 180,000 employees. The latest data covering the public service are those for March 31, 1998.

The total workforce employed by private employers increased only marginally from the previous year. However, as some 65,000 positions were filled — about 10,000 more than the previous year — ample opportunities existed to hire members of the four designated groups. It appears, however, that many employers made only limited use of these opportunities to improve representation. As in previous years, some designated groups fared better than others, and progress varied by industrial sector.

Although the public service decreased by about 3.5 per cent from the previous year, some 15,000 job openings were filled, of which almost 3,000 were for permanent positions. As was the case in the private sector, some of the opportunities were used to hire members of designated groups, but often at rates well below their availability in the Canadian workforce.

In evaluating the latest data, five points should be kept in mind.

› First, the 1996 Census data on the workforce availability of women, visible minorities and Aboriginal people are now ready. The following sections will therefore compare workforce data for 1996 and 1997 in both the private and public sectors, making use of the availability data from the 1996 Census for these three designated groups. The accompanying graphs also compare the progress of the four designated groups for the eleven-year period from 1987 to 1997.

○ Secondly, the availability estimates for people with disabilities are from the 1991 Health and Activity Limitation Survey (HALS). Unfortunately, new availability estimates for people with disabilities were not compiled in 1996. Statistics Canada, in cooperation with departments and agencies with employment equity responsibilities, attempted to obtain approval to conduct a third HALS survey in 1996, in order to update earlier data. When the proposed survey was cancelled, Statistics Canada, working with the same stakeholders in employment equity, tried nevertheless to estimate the number of people with disabilities at the time of the 1996 Census. However, after reviewing the results, it was decided simply to continue using the data produced by the 1991 HALS survey. The Commission believes that the failure to conduct a 1996 HALS survey was a mistake, and a similar omission when the Census for 2001 is undertaken would do a serious disservice to people with disabilities in this country.

› Thirdly, changes have been made to the reporting of occupations in the private sector. For the first ten years, employers reported their workforces by twelve occupational groups. Now they report by fourteen groups. Since most of these groups have been substantially reorganized, it is difficult to compare occupations over time. This report will therefore focus on broader trends.

› Fourthly, as this Annual Report was going to press, the Treasury Board had just published its availability estimates for the four designated groups, based on the 1996 Census. The Commission is currently reviewing these data, as some differ significantly from the benchmarks used in the private sector, also developed from Census data. For the purposes of this Report, therefore, the Commission will use the same availability data as those for the private sector.

› Finally, the *shares* of hirings or terminations in the following summaries refer to the percentage of people hired or terminated who were members of a designated group. Normally, if there were no employment barriers, a designated group would receive the same share of hirings as its availability in the Canadian workforce. For terminations, however, the group's share should correspond to its existing representation within the organization.

## Women

*In the private sector:* The representation of women increased from approximately 41 per cent in 1987 to 44.6 per cent in 1997. This is close to their 46.4 per cent availability. However, representation declined from the last reporting year, when it stood at 44.8 per cent. In addition, women's share of hirings decreased marginally from 39.8 per cent in 1996 to 39.2 per cent in 1997.

Representation ranged from a low of 23.3 per cent in transportation to a high of 73.6 per cent in banking. In the latter sector, women's share of hirings has decreased significantly, from 76.4 per cent in 1987 to 61.3 per cent in 1996 and 57.4 per cent in 1997. While women have made steady inroads into management and the professional group in the banks, their share of clerical work has decreased dramatically. Since this remains the largest occupational group in

the banks, the decrease in the employment of women during the eleven-year period has been substantial.

Of note is the increased representation of women in the transportation sector, rising from 17 per cent in 1987, to 21.8 per cent in 1996, and 23.3 per cent in 1997. The main reason for this increase is women's greater share of hirings, from 21.8 per cent in 1987 to 25.8 per cent in 1996 and 27.7 per cent in 1997. As reported last year, women also made inroads in all sectors of non-traditional occupations. But progress has been slow, and in most cases their share of hirings was below expectations.

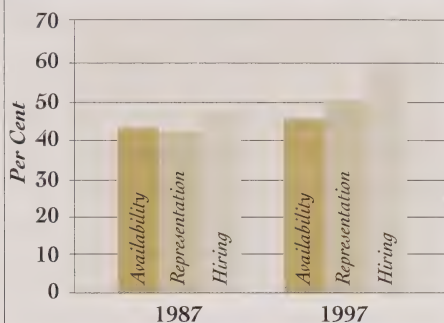
*In the public sector:* As of March 31, 1998, women's representation in the federal public service stood at 50.5 per cent, compared to about 42 per cent in 1987; this number has grown one percentage point since 1996. Representation was in line with women's 46.4 per cent availability. As was the case in the previous year, women's share of hirings was high, at 59.9 per cent. However, whereas about 27 per cent of all men hired obtained permanent positions, this was the case for only 13 per cent of all women. In other words, a significantly larger proportion of women than men were hired into less-secure temporary positions in the public service.

As of March 31, 1998, the representation of women in the Executive group stood at 25.1 per cent, up slightly from the year before. Although this increase is encouraging, there remains a large pool of qualified women in the feeder groups, so that more rapid progress is expected in the future. In addition, women's





### Women over the Past Decade – Federal Public Service



representation increased only marginally in every occupational category, with the exception of the Administrative Support category, where it remained at 84 per cent.

In line with figures reported by the Commission in 1997 for organizations with 200 or more employees, women's representation was highest in the civilian component of the Royal Canadian Mounted Police, at 82 per cent, and the lowest in the Department of Fisheries and Oceans, at 25.7 per cent.

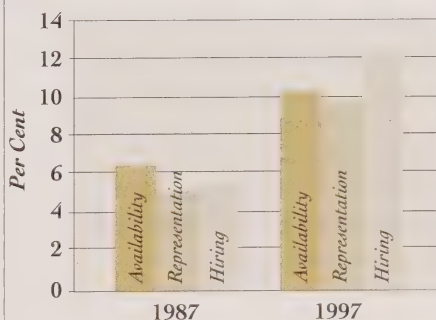
### Members of Visible Minority Groups

*In the private sector:* Representation of members of visible minority groups has increased substantially during the eleven years that the Act has been in force. At the end of 1997, it reached 9.7 per cent, up from 9.2 per cent the year before, and almost double that of 1987. However, it remains short of the 10.3 per cent availability rate set in the 1996 Census.

Overall, visible minorities' share of hirings in the private sector has more than doubled since 1987 to 12.1 per cent in 1997, up from 10.4 per cent the previous year and slightly higher than their share of the Canadian labour force.

As pointed out in earlier reports, there is considerable variation in this group's representation by sector. In banking, they constitute 15 per cent of the workforce, up from 14.1 per cent the year before and 9.4 per cent in 1987. In communications, representation increased marginally from the year before, to 8.9 per cent. This is below availability but more than double the representation in 1987. In both sectors the main reason for the good performance is that the share of hirings has exceeded the overall availability of this group. Progress was also made in the "other" sector, where the representation reached 8.1 per cent, a major increase from 2.6 per cent in 1987, and further progress since the last reporting year, when it was 7.7 per cent. Again, a large share of hirings was largely responsible. Although progress has

### Visible Minorities over the Past Decade – Private Employers and Crown Corporations



been slower in the transportation sector, and much work remains to be done, visible minorities' share of employment has increased from 4.8 per cent in the last reporting year to 5.3 per cent in 1998. Their share of hirings, although improved, remained below availability in this sector.

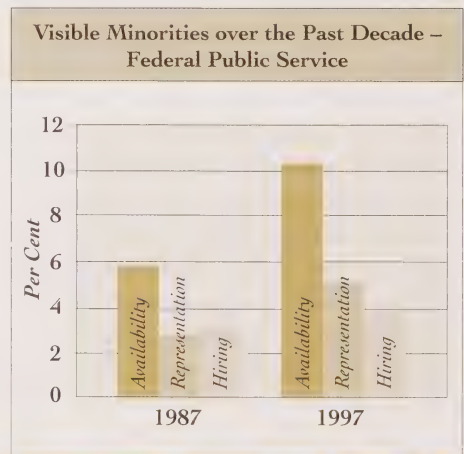
These positive developments should not be interpreted as a sign that employment equity goals for visible minorities have been fully achieved. Visible minorities often remain employed in a limited number of occupational groups. In addition, Commission audits have shown that the private-sector workforce is by no means free of barriers. The data do nonetheless indicate that solid progress has been made for this group in the private sector.

*In the public sector:* The overall employment status of members of visible minority groups in the public service is poor compared to that in the private sector. Although the data suggest that the representation of visible minorities in the public sector increased, from 4.7 per cent in 1997 to 5.1 per cent by March 31, 1998 — up from less than 3 per cent in 1987 — the increase is almost entirely due to more frequent self-identification of those already in the public service. For example, as of March 31, 1998, there were 8,049 members of visible minority groups in indeterminate positions, 395 more than the previous year. However, during the 1997-98 fiscal year, only 184 visible minorities were hired into these positions while 685 lost employment, for a net loss of 501 positions rather than a gain of 395.

Furthermore, departments did not, in general, take the opportunity to hire members of this group when it was possible to do so. The latest Census benchmark suggests that if there were no employment barriers in place, around 10.3 per cent of all new recruits into the public service should be visible minorities. However, in fiscal year 1997-98, only 3.9 per cent belonged to this group. Not only was their share of indeterminate hiring, at 6.5 per cent, well below the Census benchmark, they were also largely overlooked when more than 12,000 temporary positions of three months or more were staffed, as their share of these new positions was only 3.4 per cent.

The shares of hirings for visible minorities were low in each occupational category. It is also worthy of note that no member of a visible minority group was included among the 28 people who joined the public service as members of the Executive group last year.

Only two of the 42 federal organizations with 200 or more employees met or were close to the



Census benchmark, namely the Department of Citizenship and Immigration and the Immigration and Refugee Board. Twenty-five organizations had less than half the 10.3 per cent Census availability.

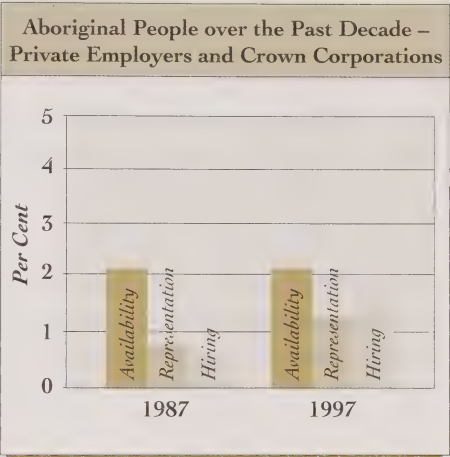
The Commission has commented in the past on the poor position of visible minorities in the public service. It is disappointing that there appears to be such limited progress, after the notable human rights tribunal decision upholding a complaint brought by the National Capital Alliance on Race Relations against Health Canada, and after a number of studies have documented the problems facing this group.

### Aboriginal People

*In the private sector:* As the Commission has pointed out in successive annual reports, Aboriginal people have yet to benefit significantly from their inclusion in the Employment Equity Act. Their representation increased from 0.7 per cent in 1987 to 1.3 per cent in 1997, almost unchanged from the year before and well below the 2.1 per cent Census availability. Of concern is that Aboriginal people's share of hirings slipped to 1.5 per cent, a further decline from the previous year's 1.7 per cent. As in previous years, they also experienced disproportionately high termination rates in all sectors.

As of December 1997, the representation of Aboriginal people was as follows: banking, 1.3 per cent; communications, 1.1 per cent; transportation, 1.2 per cent; and the "other" sector, 2.1 per cent. Only in the "other" sector

were Aboriginal people employed in line with availability, at least at the national level, which resulted from a fair share of hirings during the last five years.



In banking, the share of hirings of Aboriginal people — which improved midway this decade — dropped to 0.9 per cent, a low not seen since the late 1980s. In communications, the share of hirings dropped to 0.8 per cent from 1.2 per cent in the previous year.

The data suggest that many employers are not giving Aboriginal people a fair opportunity. Audits will require these employers to explain why this group's representation has remained unacceptably low, and why hiring opportunities were not taken. In addition, employers will have to clarify which employment barriers are responsible for the under-representation of this group, and will be asked to present an acceptable plan to dismantle these barriers within a reasonable time frame.

*In the public sector:* Aboriginal people have fared better in the public service than in the private sector. Their representation increased from 1.8 per cent in 1987 to 2.7 per cent as of March 31, 1998, up from 2.4 per cent the previous year. This was in line with the 2.1 per cent benchmark from the 1996 Census. However, this overall figure masks dramatic variations within the government sphere. As pointed out in previous annual reports, many Aboriginal people work in the Department of Indian Affairs and Northern Development, where approximately 26 per cent of all employees are Aboriginal people. This one department accounts for 17 per cent of all Aboriginal employees in the federal public service. Within the federal public service, 55 per cent of organizations employing 200 or more employees do not meet the Census benchmark.

Looking at the federal public service as a whole, it appears that Aboriginal people received a fair share of hirings in all occupational categories and in both permanent

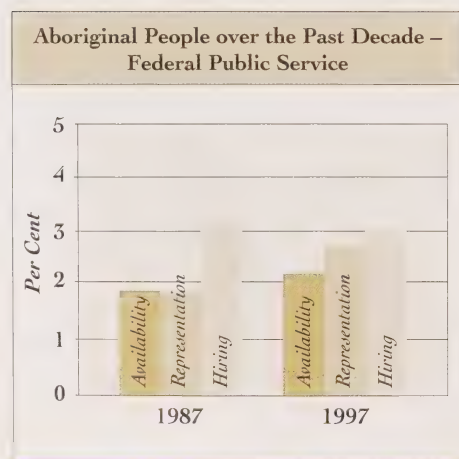
and temporary employment. However, these rather encouraging numbers continue to reflect a disproportionately high number of staffing actions in the Department of Indian Affairs and Northern Development.

The Commission will pay close attention to the audits of departments and agencies to ensure these organizations have removed barriers to the employment of Aboriginal people. In cases where appropriate steps have not been taken, the organization will be asked to undertake further work to ensure adequate plans are in place. This could include reviewing whether qualified Aboriginal people have access to employment in all occupational categories, or whether they are being mainly streamed into Aboriginal programs.

## People with Disabilities

*In the private sector:* The already difficult situation confronted by people with disabilities has, in statistical terms, deteriorated. In 1996, their representation in the workplace was a low 2.7 per cent — compared to 6.5 per cent availability — which, by the end of 1997, had declined to 2.3 per cent. Part of this reduction may be attributable to the fact that some organizations previously used broader definitions of disability than allowed under the Act. Nonetheless, the share of hirings of people with disabilities, which never reached availability during the eleven-year period, declined from 1.1 per cent in 1996 to 1.0 per cent in 1997.

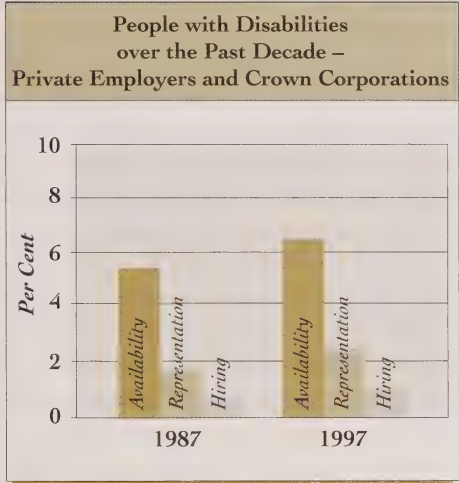
People with disabilities remained under-represented in every industrial sector. Their





representation varied from a low of 1.8 per cent in transportation, 2.4 per cent each in communications and banking, and 2.8 per cent in the "other" sector.

In each sector, the main reason for this lack of progress was the same — people with disabilities just did not receive a fair share of hirings.

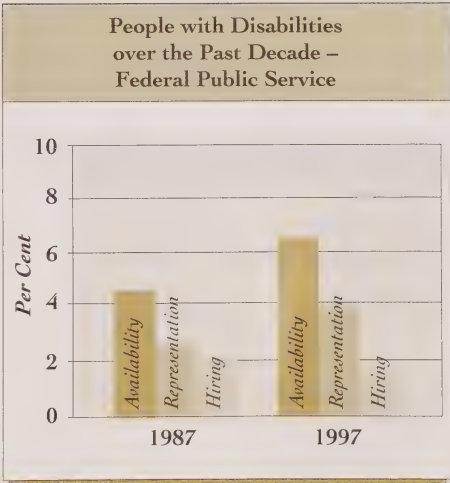


After eleven years of employment equity, it must be said that virtually no progress has been made with regard to the employment of people with disabilities. There are probably a number of reasons for this. Evidence gathered during the audits suggests that many workplaces are not completely accessible, that employers have not removed barriers to employment, and that they have failed to implement necessary accommodations.

*In the public sector:* The Commission has long argued that people with disabilities in the public sector should be measured by the same

standard used in the private sector. According to this measure, approximately 6.5 per cent of public servants should be people with disabilities, rather than the 4.8 per cent standard used by the Treasury Board. However, whichever standard is used, people with disabilities are on the losing end.

As of March 31, 1998, people with disabilities constituted 3.9 per cent of the public service, an increase from 3.3 per cent in the previous year and 2.6 per cent in 1987. As was the case with members of visible minority groups, their increase in representation is attributable to increased self-identification of those already employed by the federal government, rather than to increased hiring. Overall, only 1.7 per cent of all new hirings belonged to this group: slightly more than 200 people with disabilities were part of the more than 12,000 employees hired for terms of at least three months. In addition, fewer than 50 people with disabilities, or 1.7 per cent, were hired into the more than





2,800 permanent positions that were staffed from outside the public service.

In addition, organizations within the public service may have a hard time explaining why they could find only twelve qualified employees with disabilities among the more than 1,300 people hired into the Scientific and Professional category. Similarly, it is hard to believe that there were only eight qualified people with disabilities among the more than 1,000 new hirings into the Technical category.

Given this poor record, it should come as no surprise that people with disabilities remained severely under-represented in all occupational categories in the public service. Of the 42 organizations with 200 or more employees, twelve met or nearly met the 6.5 per cent benchmark. In sixteen departments, the representation of people with disabilities was less than half the expected level. This includes such large organizations as Statistics Canada, Environment Canada and Natural Resources Canada.

### *Key Moments of Success*

#### **Follow-up Audits: Will Employers Be in Compliance?**

During 1998, the first year of the Commission's audit mandate, the process was extensively tested and began to achieve positive results. However, the real test will come in 1999, during the follow-up audits, when employers will be required to demonstrate that they have

fulfilled the substantive undertakings to which they have committed themselves.

As expressed earlier, some refinements to the Commission's approach towards first-phase audits will be needed to accommodate the large number of follow-up audits required in the year to come. Under this modified approach, employers who have done little to implement a program will be moved through the first phase more quickly.

If a large number of employers fail to fulfil their undertakings, and remain in non-compliance at the time of the follow-up audit, the Commission will know that its efforts during the first phase did not bring about positive results. Such a result may necessitate an emphasis on the Commission's enforcement strategy, as cases of non-compliance will be brought to the Commissioners' attention for the possible issuance of directions or referral to tribunal. It is the intention of the Commission to move quickly and firmly where employers, either public or private, have clearly failed to take their obligation to implement their signed undertakings seriously.

#### **The Commission is Not the Only Player**

The Commission will hold itself accountable for ensuring employers' compliance with the requirements of the Employment Equity Act. However, it will continue to depend on the critical support of its partners, who are responsible for ensuring that employers fully understand their legal requirements, and — it is to be hoped — begin to work towards compliance before the start of an audit. Human

Resources Development Canada is responsible for working with employers in the private sector by promoting the purpose of the Act, developing information programs to foster public understanding, and most importantly, providing advice regarding the implementation of employment equity. The Treasury Board Secretariat carries similar responsibilities for the federal public service.

Along with the Public Service Commission, this Commission participated with Human Resources Development Canada and the Treasury Board in a number of information sessions with employers across the country in 1998. Nevertheless, as noted earlier, the results from the first round of audits indicate that employers are ill-prepared and have very limited understanding of their obligations. This general lack of compliance requires that the Commission dedicate substantial resources to follow-up audits. If this situation is allowed to continue, it may seriously jeopardize the Commission's objective of auditing every employer within five years. It is hoped that both Human Resources Development Canada and the Treasury Board can intensify their work with employers in order to ensure that a growing number of them understand their responsibilities and have embarked upon the necessary analysis and planning prior to the commencement of an audit.

### Accountability Standards to Measure Real Success

The Commission has put in place operational standards by which it will measure its performance. It must also assess results, not

simply by the number of audits completed within reasonable time frames, but also in terms of substantive progress achieved in advancing equity in the workplace. How is this to be accomplished?

The Commission has established two primary measures of success for its employment equity mandate:

- the achievement of clear progress in increasing the number of employers that have barrier-free employment systems, and
- quantifiable improvements in the representation of the four designated groups in all occupational groups and categories.

Initially, the Commission will need to measure employers who have been found in compliance with the twelve statutory requirements against improvements made in the representation of designated group members in their workforce. During 1999, the second year of the audit mandate, it is hoped that a substantial number of employers will fulfil their undertakings and achieve compliance. It is only in the third year that the Commission will be in a position to measure their progress. It is also the Commission's intention to evaluate its own performance — and that of the legislation — against these critical standards, and to report annually on progress made.

Why? Because in the end, the Commission will have to account not only to Parliament, but also to members of designated groups and to

employers. Its objective is to be in a position to demonstrate that:

- › it has adopted a realistic strategy to implement and administer a complex program, eschewing bureaucratic complexities in favour of clear, logical approaches;
- › it has applied the requirements of the Act in a fair but firm manner;

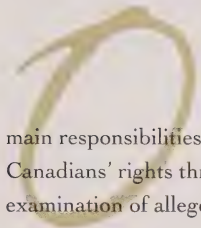
- › it has done what is right for employers; and

- › it can point to a significant improvement in the representation of designated groups in the federally regulated workforce.

That is the Commission's ultimate responsibility and ultimate goal. 🍁

# *The Work of the Commission*

## HUMAN RIGHTS PROTECTION



One of the Commission's main responsibilities has been to protect Canadians' rights through the impartial examination of alleged acts of discrimination. Today, close to a third of the Commission's staff is devoted to receiving, mediating, investigating and conciliating human rights complaints.

When Parliament established the Commission and the Canadian Human Rights Tribunal, it envisioned a process that would be accessible to members of the public, and simpler and faster than the court system. The Commission has always endeavoured to realize these goals.

But, in common with similar institutions across Canada, the Commission has generally been frustrated in its endeavours to deal with complaints promptly. Financial restraint, program cutbacks, the increasingly complex and contentious environment in which the Commission operates, and the procedural constraints that stem from tribunal and court rulings — all of these make speedy and satisfactory resolution of complaints a daunting task. When the Auditor General, in a report issued in September 1998, noted that complaints before the Commission were not

always dealt with as expeditiously as they might be, this came as small surprise.

In the report, the Auditor General recommended a number of ways in which the Commission might improve the way cases are handled. The Commission has made program changes and redeployed staff to deal with these recommendations.

### How the Complaints Process Works

It may be helpful to review briefly how the complaints process works and explain some of the constraints under which it operates.

The first step occurs when a person or group contacts the Commission to raise a human rights concern. Staff first determine whether the matter falls within the Commission's jurisdiction, whether there are reasonable grounds for asserting that discrimination has occurred, and whether the person or group has exhausted all alternate procedures to provide a remedy. The Commission must balance the need to be accessible and helpful to the concerned person or group, the requirement to be fair to the respondent, and the obligation to make prudent use of its limited resources.

## Human Rights Process

### Canadian Human Rights Commission

#### *When the Commission Receives an Inquiry*

- Employees provide information to people contacting the Commission
- Employees may direct people to another agency if the problem is not within the Commission's jurisdiction

#### *After the Commission Accepts a Complaint*

- When appropriate, officers refer the complainant to another human rights redress mechanism (such as the employer's internal complaints process or a union grievance procedure), if one exists
- Where possible, officers attempt to mediate between the complainant and the respondent
- Officers formally investigate the complainant's allegations to prepare for a decision by the Commissioners

#### *When the Commissioners Make a Decision*

- The Commissioners may approve a settlement between the complainant and respondent
- They may appoint a conciliator
- They may refer a complaint to the Canadian Human Rights Tribunal
- They may dismiss a complaint for lack of evidence, or decide to take no further action because no link could be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination



### Canadian Human Rights Tribunal

- A member of the Tribunal may mediate between the complaint and respondent
- A tribunal panel may conduct hearings on the complaint
- It may then make a decision on the complaint and issue orders



### Federal Court of Canada

- The Federal Court may carry out a judicial review (similar to an appeal) of a decision by the Commissioners
- The Court may also carry out a judicial review of a decision or order of the Canadian Human Rights Tribunal



The Commission normally receives between 45,000 and 55,000 inquiries each year from the public. Many of the problems raised are outside its jurisdiction, or are not, strictly speaking, human rights issues. Only about 1,800 ultimately become complaints. In all other cases, the Commission directs people to an appropriate agency, such as a provincial human rights commission, the police, or a social service agency.

When the Commission deals with allegations of discrimination, it attempts to reach an early resolution acceptable to both parties, either before or after a complaint is formally lodged.

When the Commission proceeds with an investigation, its role is to gather and analyse evidence from both parties. The task of evidence gathering is sometimes complicated by the reluctance of fellow employees to become involved in an investigation or the inability of a party to provide information in a timely fashion. It is also important to emphasize that most of the cases investigated by the Commission involve federal government departments or large employers. These organizations commonly have complex management structures that can serve to slow the release of relevant information. In some instances, cases must be put in abeyance as a result of legal action initiated by one of the parties, or pending the release of a tribunal or court ruling that addresses the same issues as those presented by the complaint.

It is necessary to ensure that both sides have an opportunity to make their positions known to the Commissioners. Accordingly, once

**Number of Inquiries\***  
**During the Last Ten Years**

1998	55,398
1997	47,200
1996	46,796
1995	36,574
1994	40,112
1993	46,292
1992	52,170
1991	52,284
1990	52,792
1989	46,623

*\* An inquiry is any initial contact with the Commission by a person, group, or organization seeking information or wishing to bring a situation or concern to the Commission's attention.*

evidence has been collected and assessed, the investigator prepares a report, which is disclosed to the complainant and respondent for their comments. If, at this stage, either party introduces new facts or legal arguments, their submissions must be cross-disclosed, and additional investigation may be required. The disclosure and cross-disclosure processes alone can add several weeks to an investigation.

The investigation phase ends with the Commission's consideration of the investigator's report, along with any written submissions from the parties. The Commission may approve a settlement reached by the parties, take no further proceedings with respect to a complaint, suspend an investigation pending the outcome of similar cases or litigation, dismiss a complaint if there is no evidence to support the allegation, refer a

case to conciliation, or request the appointment of a human rights tribunal to examine the allegations.

Cases are referred to conciliation when an investigation has uncovered evidence to support the complainant's allegations. The conciliator is mandated to help the parties reach a settlement and report the results of these efforts to the Commissioners. Where conciliation produces a settlement, the Commissioners will be asked to approve it. When conciliation is unsuccessful, the complaint may be dismissed or referred to a tribunal for a full hearing. It is important to note here that the Canadian Human Rights Tribunal is a separate adjudicative body that — unlike the Commission — has the power to issue binding orders.

This system, despite its imperfections, provides an avenue of redress for many Canadians.

### Facing the Challenge

The Commission endeavours to finish the investigation phase of each complaint within nine months from the date of filing, but in recent years has fallen considerably short of this target.

Some of the delay can be attributed to workload and investigator turnover. But much of the time taken to complete cases has to do with circumstances beyond the Commission's control. A sample study of a third of the cases presented to the Commission in 1998 shows that 24 per cent had been stood down for

periods of two to three years pending the outcome of court proceedings; sexual orientation complaints were a case in point. Eleven per cent of the sample had been held in abeyance for a period of three months to five years while the complainant pursued alternative redress mechanisms, or while the parties attempted to settle the matter. Six per cent had been the subject of judicial reviews of the Commission's decisions, which added one to five years to the process. In some cases, the respondent had objected to the investigation of a complaint because it had been filed outside the one-year time limit. In others, one or both parties had provided new information in their submissions, requiring cross-disclosure of the documentation, and adding several more weeks to the process.

To deal with complaints more quickly, the Commission has, in recent months, undertaken a number of initiatives.

First, it has established a special processing team to deal with the older cases. The team includes experienced personnel reassigned from other areas within the Commission.

Secondly, the Commission has begun to offer mediation to parties as an alternative to investigation. A core group of staff has been trained in mediation, and a pilot project has been launched to test this approach over the next year.

Thirdly, the Commission will be undertaking an in-depth examination of its procedures for dealing with complaints. It will also focus on

the recruitment and development of staff involved in human rights protection.

It is hoped that these steps will permit the resolution of all of the older cases within two years, and will ensure that 75 per cent of new cases are investigated and submitted to Commissioners for a decision within nine months. Unfortunately, there will always be certain cases that because of their complexity will require a somewhat more extended period of work by Commission staff.

In the longer term, the Commission continues to believe that the government should review the existing framework for human rights protection, and ask whether there are better ways by which effective equality can be guaranteed.

### **Patterns of Discrimination: Complaints Received in 1998**

As in previous years, the three grounds of discrimination most often cited by complainants in 1998 were disability (32 per cent), sex (20 per cent), and — taken together — race, colour and national or ethnic origin (19 per cent).

Other complaints received cited age (16 per cent), family and marital status (seven per cent), sexual orientation (four per cent) and religion (two per cent).

The number of complaints from different parts of the country has varied somewhat from year to year. Not surprisingly, the highest numbers continue to originate in the country's three

largest provinces, Ontario, Quebec and British Columbia.

### **Developments of Note**

While parties to a complaint settlement usually meet their commitments, on rare occasions the Commission is obliged to pursue legal sanctions. In 1998, it was forced to take an unprecedented step to encourage compliance with two settlements — both involving major banks. The settlements arose from complaints filed by the Disabled Persons Employment Equity Human Rights Group, which alleged that the banks were failing to provide equitable employment opportunities to people with disabilities. Under settlements reached in 1994 and 1995 respectively, the Bank of Montreal and the Royal Bank committed themselves to undertake measures aimed at boosting the representation of people with disabilities in their workforces. By June 1998, however, it was clear that results were falling far below target, and that the banks could be doing much more to attract and retain employees with disabilities. In light of these facts, the only remedy open to the Commission was to ask the Royal Canadian Mounted Police to investigate whether prosecution for breach of settlement terms would be warranted. While this step was not taken lightly, the Commission believes it had little choice but to act.

On a more positive note, 1998 also saw the resolution of complaints filed in the early 1990s by the Assembly of Manitoba Chiefs against Parks Canada, Canadian Airlines International, and CP Rail. These three complaints were part of 52 filed by the

### Number of Complaints Received by Province or Territory, 1995 to 1998

	1998		1997		1996		1995	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Newfoundland	46	3	20	1	50	3	135	8
Prince Edward Island	92	5	19	1	31	2	13	1
Nova Scotia	95	5	121	8	125	7	90	5
New Brunswick	62	3	50	3	56	3	54	3
Quebec	261	15	202	13	256	14	235	13
Ontario	579	33	525	34	647	36	685	38
Manitoba	162	9	140	9	84	5	149	8
Saskatchewan	78	4	97	7	69	4	60	3
Alberta and Northwest Territories	86	5	88	6	128	7	84	5
British Columbia and Yukon	315	18	265	18	353	19	278	16
<b>Total</b>	<b>1,776</b>	<b>100</b>	<b>1,527</b>	<b>100</b>	<b>1,799</b>	<b>100</b>	<b>1,783</b>	<b>100</b>

### Number of Complaints Received by Ground of Discrimination, 1995 to 1998

	1998		1997		1996		1995	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Disability	565	32	445	29	602	33	579	32
Sex	360	20	250	16	405	23	420	24
Age	276	16	375	25	140	8	130	7
Race/Colour	183	10	143	9	220	12	198	11
National/Ethnic Origin	161	9	133	9	161	9	157	9
Family/Marital Status	125	7	118	8	147	8	119	7
Sexual Orientation	67	4	37	2	92	5	76	4
Religion	36	2	24	2	31	2	103	6
Pardon	3	—	2	—	1	—	1	—
<b>Total</b>	<b>1,776</b>	<b>100</b>	<b>1,527</b>	<b>100</b>	<b>1,799</b>	<b>100</b>	<b>1,783</b>	<b>100</b>

Assembly under section 10 of the Canadian Human Rights Act on the basis of data furnished under the original Employment Equity Act of 1986. All alleged that the employers in question failed to provide equitable employment opportunities to Aboriginal people.

Each of the three settlements contained recruitment goals and a variety of measures aimed at improving cultural sensitivity, attracting Aboriginal candidates, and retaining Aboriginal employees. In addition, there were provisions for the Commission to monitor progress. The Commission welcomed the settlements, and will encourage the parties to make every effort to implement them in both letter and spirit.

The fact that almost all of the complaints filed by the Assembly of Manitoba Chiefs have now been resolved is promising. The new willingness to work together to advance equality and economic prospects for Aboriginal people reminds us of why Parliament established a human rights protection mechanism in the first place. Without access to the relevant provisions of the Canadian Human Rights Act, the Assembly and many other complainants would have had a far more difficult time having their concerns addressed.

## Outcomes: Complaints Closed in 1998

In 1998, the Commission completed work on 1,676 complaint files.

Some 300 complaints were referred to alternate redress mechanisms. Often this simply meant having the complainant complete a grievance or internal complaint process already under way. Complainants in these cases can return to the Commission if they are not satisfied with the results.

Nearly 200 complaints were settled. Forty-one were settled prior to investigation and a further 148 were settled in the course of investigation or after the appointment of a conciliator.

The Commissioners decided to take no further action in 321 cases. Of this number, 192 complaints were dismissed because the evidence gathered during investigation did not support the complainants' allegations. Another 129 cases were not pursued for various reasons, including requests by complainants to withdraw, or abandonment, or because the Commission lacked jurisdiction.



During the year, the Commission referred 22 complaints for a hearing before the Canadian Human Rights Tribunal. These were cases in which the Commission felt there was sufficient evidence to warrant further examination, and usually followed unsuccessful efforts at conciliation between the parties. The Tribunal has the power to make a finding of discrimination and to order remedies such as

reinstatement in a job, changes to policies, and financial damages.

Finally, 824 cases were discontinued, or closed prior to investigation, either because the complainants did not wish to pursue them or because it was impossible to establish a *prima facie* case, i.e., a link between the alleged act and a prohibited ground of discrimination. 🍁

Complaint Outcomes: 1995 to 1998								
	1998		1997		1996		1995	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Early resolution	41	2	48	2	57	3	96	5
Settled during investigation or at conciliation	148	9	169	8	268	13	142	7
Referred to alternate redress mechanisms	297	18	301	15	327	15	410	21
Referred to a tribunal	22	1	24	1	9	0	54	3
Not dealt with <sup>1</sup>	23	1	28	1	18	1	18	1
Dismissed for lack of evidence	192	12	221	12	245	12	277	14
No further proceedings <sup>2</sup>	129	8	147	7	198	9	430	21
Discontinued <sup>3</sup>	824	49	1,087	54	989	47	571	28
<b>Total</b>	<b>1,676</b>	<b>100</b>	<b>2,025</b>	<b>100</b>	<b>2,111</b>	<b>100</b>	<b>1,998</b>	<b>100</b>
<sup>1</sup> Cases that the Commission decided not to pursue because they were filed more than one year after the alleged act of discrimination, or were, technically, without purpose. <sup>2</sup> Cases in which the complainants withdrew or abandoned their complaints, the matters were outside the Commission's jurisdiction, or the complaints did not warrant referral to a tribunal. <sup>3</sup> Cases that were closed prior to investigation because the complainants did not wish to pursue them or because a link could not be established between the alleged act and a prohibited ground of discrimination.								

In the debate that gave rise to the Canadian Human Rights Act more than twenty years ago, Parliamentarians made it clear they wanted the Commission to do more than confine itself to the intake and resolution of human rights complaints.

The Act they created requires the Commission to “develop and conduct information programs to foster public understanding of this Act, and of the role and activities of the Commission.” And it calls on the Commission to increase public recognition and support for the human rights principles that underpin the Act.

### Twentieth and Fiftieth Anniversary Celebrations

As part of the work of informing Canadians where their human rights came from, what they are, and the next steps in their development, the Commission undertook a series of projects to commemorate its twentieth anniversary and the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. A brief summary follows.

In an important initiative, the Chief Commissioner gave a series of public lectures at universities across Canada on human rights

in the twenty-first century. The Commission greatly appreciated the cooperation and help of the universities, which included the University of Calgary, the University of British Columbia, the University of Windsor, McGill University, the University of Sherbrooke, Memorial University, the University of Regina and the University of Victoria. The series of appearances provided an opportunity for the Chief Commissioner to obtain input from the audiences on the future of human rights in Canada, during question and answer sessions that followed the lectures.

Commissioner Phyllis Gordon also spoke on the future of human rights in Canada. She was the keynote speaker of a human rights symposium at Queen’s University, “Putting Values into Place: Celebrating Our Progress, Facing Our Future.”

In November, the Commission took part in a major conference entitled “Universal Rights and Human Values — a Blueprint for Peace, Justice and Freedom,” held in Edmonton. Leading figures in human rights from around the world attended, including former Irish president Mary Robinson, who was celebrating her first year in office as the United Nations High Commissioner for Human Rights, and

Archbishop Desmond Tutu of South Africa. The Chief Commissioner participated in a panel entitled “Dignity and Rights of Women: A Mirage in the Distance.” Commissioner Robinson Koilpillai served on the conference’s executive committee. The Commission’s Regional Director for Alberta and the Northwest Territories chaired the Conference’s logistics committee, and, together with other regional staff, played an important role in the planning of the conference.

In December, the Commission participated in another significant initiative — Montreal’s World Conference on the Universal Declaration of Human Rights. The Chief Commissioner chaired a panel on globalization. Former Chief Commissioner Maxwell Yalden led a panel on Canada and the Universal Declaration of Human Rights, and Supreme Court Justice Claire L’Heureux-Dubé chaired a panel examining what has occurred since expectations for international cooperation were raised five years ago at the Vienna Declaration and Program of Action on Human Rights. The Commission’s Regional Director for Quebec participated in the organization of the conference.

### Other Conferences

Regional offices of the Commission participated in a wide variety of conferences, workshops, seminars and other activities across the country, spanning a wide range of human rights issues. A brief summary follows.

In October, the Commission helped plan, and participated in, “Roots for Our Future,” an

employment equity conference of the British Columbia Employment Equity Practitioners’ Association and Equity West.

In March, the Regional Director for the Prairies helped plan and participated in the Provincial Aboriginal People’s Human Rights Conference, “Erasing Racism.”

Also in March, the Regional Director for the Atlantic helped plan and participated in a youth conference to mark the International Day for the Elimination of Racial Discrimination in Truro, Nova Scotia.

In November, the Chief Commissioner delivered the keynote speech on women’s rights and economic rights at the “Salon de la femme,” a conference of the Réseau des femmes du Sud de l’Ontario, a network of French-speaking women based in Southern Ontario. In addition to supporting the work of conference organizers, staff from the Ontario Regional Office helped attendees set up an information booth on the Commission’s work.

### Public Information

The Commission’s public information staff in Ottawa and the regional offices respond to between 45,000 and 55,000 inquiries annually. They make sure that each caller is directed to the office that can best help, either in the Commission itself, a provincial commission, or another appropriate agency.

In 1998, toll-free telephone lines were introduced across the country in an effort to facilitate access and streamline operations.

Canadians can now call the national office, or any regional office, toll-free. They can also contact the Commission by electronic mail.

Cooperation between the Commission and other human rights organizations begins with referrals of complaints or inquiries, and continues as agencies work together on information campaigns. One example was *Bas les pattes* (Get your paws off), a video produced by Vidéo Femmes and funded jointly by the Canadian and Quebec human rights commissions, Status of Women Canada, Quebec's Ministère du Travail and Conseil du statut de la femme, the Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail, the Intersyndicale des femmes, and the Comité des femmes du Syndicat des professionnelles et professionnels du Gouvernement du Québec. The video focused on sexual harassment and will be a powerful educational resource for French-speaking women across Canada.

In Ontario, the Commission's regional office, in partnership with the provincial commission, worked on a sexual harassment campaign for the workplace. The results appear positive. Many callers specifically mentioned a poster, jointly produced as part of the initiative, as encouraging them to seek help to deal with harassment.

In British Columbia, the Commission worked with its provincial counterpart to produce and distribute *Human Rights, My Rights*, a video designed to provide information to Aboriginal people on federal and provincial human rights laws. In Alberta, the Commission worked with

its provincial counterpart and the Aboriginal Human Rights Committee to produce a booklet, *The Rights Path*, informing Aboriginal people of their rights. United Nations Human Rights High Commissioner Mary Robinson was presented with a copy of the booklet during her visit to the Hobbema reserve. The Commission will continue to use the video and the booklet as part of its outreach program.

Sometimes the Commission's cooperative efforts with one province bear fruit elsewhere. The "Stop the Hatred" poster, produced by the Commission's Prairie Regional Office and the Manitoba Human Rights Commission, gave birth to a similar version in 1998 in Saskatchewan. As in Manitoba, the Saskatchewan Department of Education ensured that the poster was distributed to the province's schools.

### Publications and Alternative Distribution

The Commission has made increasing use of its Internet site to provide Canadians with information and to respond to inquiries.

The site has served as a source of information on such topics as harassment and the accommodation of people with disabilities. There is also information on employment equity, the twentieth anniversary of the Commission, and the fiftieth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights. The information can be translated through software designed for blind and visually impaired people. And materials are presented in such a way that visitors to the site can easily print out information they wish to retain.

## Promotional Efforts

Over the course of the year, the Commission worked with both mainstream and community media to inform Canadians of human rights developments. Staff responded to more than 800 media inquiries. Commissioners or staff also conducted interviews with print and broadcast media, met with editorial boards, and published articles on issues ranging from pay equity to disability rights to the significance of the fiftieth anniversary of the Universal Declaration and the twentieth anniversary of the Commission. And in keeping with the Commission's commitment to public accountability and transparency, its new magazine, *Equality*, reports regularly on its activities to promote human rights.

The Commission's promotional efforts involve a cross-section of its staff and reach all parts of the country. The Commissioners served as ambassadors in all regions and actively participated in community events. Commissioner Mary Mac Lennan, also the chair of the Nova Scotia Human Rights Commission, chaired the business meeting of the conference of the Canadian Association of Statutory Human Rights Agencies. In February, she spoke in Timmins, Ontario at the Northern College of Applied Arts and Technology's Centre for Students with Disabilities. Commissioner Sigmund Reiser attended the May launch of the Ontario Human Rights Commission's campaign against sexual harassment.

In February, the Secretary General gave a speech on the relationship between the creative

arts and human rights at the Toronto launch of an art exhibit that marked Black History Month. In June, he delivered a paper on Canada's approach to employment equity at an International Conference on Comparative Non-Discrimination Law in Utrecht, the Netherlands.

The Commission's six regional offices — in Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Montreal and Halifax — serve as its front line. During the year, regional staff continued to meet with employers, unions, advocacy groups and individuals. They organized and participated in community forums and workshops; they worked to develop useful partnerships to make sure Canadians hear about human rights; they provided training and education sessions to employers, the Canadian Forces, and advocacy groups for human rights and employment equity; and they worked with Commissioners to mark events such as Black History Month, Human Rights Day, International Women's Day, National Access Awareness Week, and the International Day for the Elimination of Racial Discrimination.

Fifty years after the Universal Declaration of Human Rights was adopted, its principles are as relevant to our lives as ever. But the challenge in realizing those principles changes every day. As the Chief Commissioner noted in her encounters with Canadians across the country, "now is the time to ask where we, as a society, are heading ... and to ask what we must do, now and in the future, to make sure that our human rights principles do not get lost along the way." 🍁



## THE COMMISSION'S INTERNATIONAL ROLE

t is commonplace to say that the world's borders are disappearing. Today, news travels at the speed of light. So too does the impact of events that occur beyond our borders. The rape and other violence directed towards ethnic Chinese in Indonesia, the excesses and brutality of security forces and terrorists in Algeria, the murder of a bishop associated with human rights causes in Guatemala — these are common knowledge in Canada almost as soon as they occur.

Arguably, we feel the impact of these events in Canada more directly than many other nations, given that Canadians come from all corners of the globe. Events in Bosnia, Rwanda and Malaysia are more than just news items for many of our fellow citizens. These are the countries where our friends and family reside, and to which many of us still have an economic and emotional attachment.

Furthermore, because of Canada's reputation as a human rights leader, many other countries look to us as an example when they begin to explore how to establish and strengthen their own human rights mechanisms.

During the year, the Commission received a number of foreign visitors seeking information,

and accepted invitations to participate in important conferences abroad, where these dealt with human rights concerns relevant to the Commission's work. The Commission also continued to provide technical assistance where possible to fellow agencies.

### Supporting Development

As in the past, 1998 was a busy year internationally.

The Chief Commissioner hosted a parallel conference of national human rights institutions at a Canada-China Plurilateral Conference on Human Rights in British Columbia in March. Agencies from the Philippines, Australia, New Zealand and Indonesia and the Ombudsman of Norway — together with representatives of countries from the Asian region, including China — discussed the practical role that independent human rights bodies can play in supporting international human rights norms.

Commissioner Sigmund Reiser represented the Commission in May at a Warsaw conference on national institutions for the promotion and protection of human rights. The international meeting, attended by nearly one hundred

countries, international organizations, and non-governmental organizations, was sponsored by the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe. It examined ways in which human rights agencies and ombudsman offices work to secure human rights in their own countries. The objective was to promote such institutions in the newly emerging democracies in Eastern Europe.

The Director General of the Anti-Discrimination Branch represented the Commission at a major international conference in Ethiopia. The Ethiopian government has since indicated its intent to create a national human rights institution, and may seek assistance from Canada.

The Chief Commissioner attended a session on human rights commissions in Thailand in September. Thailand is required, under the terms of its new constitution, to establish a human rights commission within the next year. In this context, the Chief Commissioner was asked to describe the experiences of the Canadian Commission, and to offer advice on issues such as ensuring independence and establishing links with non-governmental organizations. The session was attended by participants from both governmental and non-governmental organizations. What they learned should help Thai human rights activists ensure that the legislation establishing their Commission is as strong as possible.

The Chief Commissioner was also invited to Cuba in November for in-depth discussions

with representatives of the Citizens Complaints Commission of Cuba. While there, she also met with representatives of the community of non-governmental organizations.

### Assistance and Cooperation

As busy as the Commission was preparing and participating in these events, the largest part of its efforts were devoted to providing technical assistance and cooperation.

---

*Many other countries look to Canada as a human rights leader*

---

For example, in Indonesia, a senior officer on loan from the Canadian Commission helped advise the Indonesian Commission on improving the design of its complaint-handling process. The officer will continue to provide guidance in areas such as staffing,

organization, training and information technology for at least the next year.

The Commission also helped its Indonesian counterpart build closer links with non-governmental organizations and other members of civil society. In particular, support was provided for an initiative that brought together representatives of non-governmental organizations, educators, and law enforcement communities to explore the development of human rights training for their own constituencies. These efforts are aimed at ensuring that human rights education will be delivered to a broad cross-section of Indonesian society.

The South African Human Rights Commission requested the Canadian Commission's

assistance in several areas: developing and pursuing an appropriate litigation strategy; developing a framework to monitor the progress of economic, social and cultural rights; and expanding its capacity to deal with issues of concern to people with disabilities. The Canadian Commission's General Counsel attended a meeting of experts in Capetown, and offered his South African counterparts advice on the development of a comprehensive legal strategy for enforcing the provisions of the South African Human Rights Act.

A highlight of the year was the Commission's hosting of a two-week study tour on disability issues for a nine-member working group from Mexico and a three-member group from South Africa. Mexico was represented by its national and state commissions and non-governmental organizations. South Africa was represented by its Human Rights Commission. The program featured the participation of a number of disability experts from Canadian non-governmental organizations and government. The South African and Mexican representatives and the Canadian experts and practitioners examined disability issues from a number of aspects: the movement from a rehabilitative to a rights-based model; the role of non-governmental organizations; the impact of international standards; methods of addressing issues such as accessibility; the development and implementation of the Canadian AIDS Strategy; and the investigation of human rights complaints. Feedback from the group was positive, and it is hoped that a number of the lessons learned here will be translated into action. To that end, the Mexican Commission organized a follow-up conference

in Mexico City involving more than 130 participants from the government and non-governmental organization sectors, as well as from the national and state human rights commissions. The Canadian Commission was an active participant, as were a select number of Canadian experts.

The Commission's contribution to improving global human rights may not immediately affect the lives of those who experience discrimination and disadvantage as their daily fare. Its role is limited to providing advice and practical assistance to human rights commissions operating at the national level. Over time, however, it may be hoped that these agencies can improve the level of human rights protection available, notwithstanding differences in political and legal systems.

The United Nations High Commissioner for Human Rights has noted the valuable part that established national institutions have to play in helping new institutions become important players. While the Commission's efforts in this area are often funded externally, most notably by the Canadian International Development Agency, it will need increased resources if it is to continue to devote attention to this important task. This is an issue that the Commission has raised before and one that it will continue to bring forward. Increasingly, countries with newer commissions, or those wanting to create commissions, are seeking the Commission's assistance. The Commission has reason to believe that what it does is helpful. But it will need greater support for these efforts if it is to stay the course, let alone meet the real demand. 🌟

## Structure of the Commission

---

Under the overall direction of the Chief Commissioner, the *Secretary General*, as the Commission's chief operating officer, is responsible for the Commission's operations at headquarters and in the regions.

The *Executive Secretariat* provides administrative services to the executive offices, including coordinating Commission meetings, supporting the Senior Management Committee, managing executive correspondence, and preparing briefing materials. It is also responsible for access to information and privacy.

The *Legal Services Branch* provides advice to the Chief Commissioner, Commission members and staff. Legal officers also represent the Commission in litigation before tribunals and the courts.

The *Anti-Discrimination Programs Branch* is responsible for the investigation and conciliation of complaints, including pay equity complaints, as well as the monitoring of complaint settlements. The Branch also provides a quality assurance function for cases presented to the Commission, trains staff involved in anti-discrimination activities, and establishes performance standards and operational policies.

The *Employment Equity Branch* conducts employment equity audits with employers in the private and public sectors to assess their compliance with the requirements of the Employment Equity Act.

The *Human Rights Promotion Branch*, which includes staff at headquarters and in the Commission's six regional offices, conducts programs to promote the principles of equality, foster public understanding of the Canadian Human Rights Act, and inform people of the work of the Commission. The Branch is responsible for contacts with the media and for editorial services.

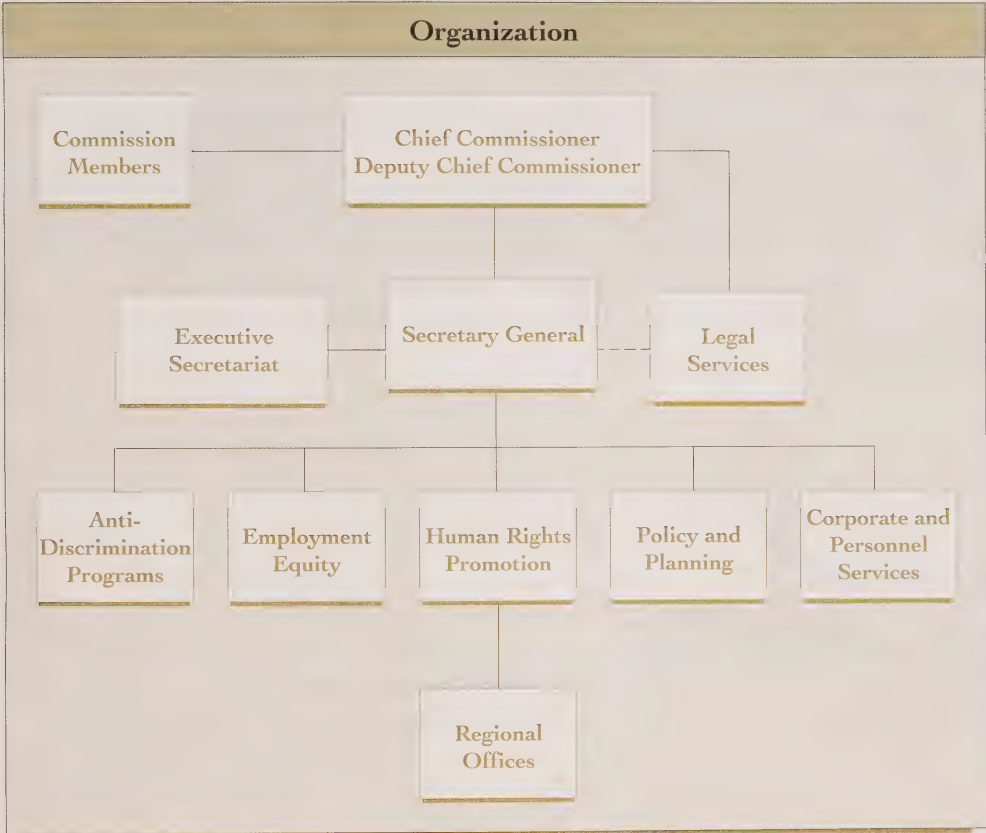
The *Regional Offices* perform a promotion and compliance role. They carry out education and outreach activities with community groups, employers, service providers, unions and provincial human rights commissions. They are the first point of contact for people wishing to file complaints of discrimination, and provide assistance in the processing of complaints.

The *Policy and Planning Branch* is responsible for providing policy, planning and review, and research assistance. Human rights issues are monitored by the Branch, and policy proposals, guidelines, and research reports

assist Commission decisions and support the operational branches. The Branch also coordinates the Commission's activities to assist human rights institutions outside Canada.

The *Corporate and Personnel Services Branch* provides headquarters and regional offices

with support services in assets management, finance, informatics, information management, and library services. It also provides support services in staffing, classification, pay and benefits, staff relations, training and human resources planning, official languages, and health and safety. 🍁



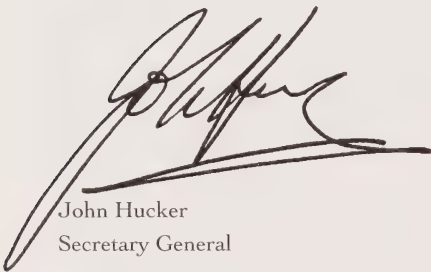


## *Financial Statement*

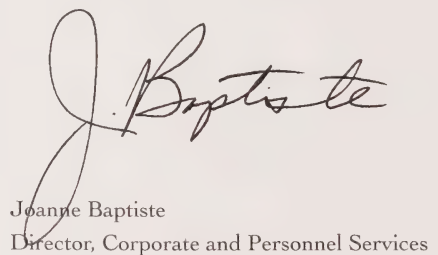
---

The financial statement that follows has been prepared in accordance with significant accounting policies and with the requirements and standards for reporting established by the Receiver General for Canada.

The management of the Canadian Human Rights Commission is responsible for developing and maintaining a system of internal controls designed to provide reasonable assurance that all transactions are accurately recorded, that they comply with the relevant authorities, and that the financial statements on the Commission's results of operations are safeguarded. Financial information included in the ministerial statements, in the Report on Plans and Priorities, and elsewhere in the Public Accounts of Canada is consistent with this financial statement, unless otherwise indicated.



John Hucker  
Secretary General



Joanne Baptiste  
Director, Corporate and Personnel Services

**Statement of Operations for the Canadian Human Rights Commission  
For the Year Ending March 31, 1998**

*In Thousands of Dollars*

Service Line	1997-98 Actual	1998-99 Forecast
Promotion of Human Rights	3,688	3,624
Complaints	6,857	7,733
Employment Equity Audits	1,620	1,919
Corporate and Personnel Services	2,621	2,882
<b>Total use of appropriation</b>	<b>14,786</b>	<b>16,158*</b>
Add: Cost of services provided by government departments	1,913	1,785
<b>Total</b>	<b>16,699</b>	<b>17,943</b>

\* The 1998-99 forecast was developed as of December 31, 1998, and includes contributions to employee benefit plans, amounting to \$2.0 million.

## Notes on the Statement of Operations

*These notes form an integral part of the Statement of Operations.*

### 1. Authority, Mandate and Operations

The Canadian Human Rights Commission was established in 1977 under Schedule II of the Financial Administration Act in accordance with the Canadian Human Rights Act.

The mandate of the Canadian Human Rights Commission is to discourage and reduce discriminatory practices by dealing with complaints of discrimination on the prohibited grounds in the Canadian Human Rights Act; conducting audits of federal departments and agencies and federally regulated private companies to ensure compliance with the Employment Equity Act; conducting research and information programs; and working closely with other levels of government, employers, service providers, and community organizations to promote human rights principles.

The Commission's expenditures are funded by an annual appropriation from Parliament.

## **2. Significant Accounting Policies**

This statement of operations has been prepared in accordance with the requirements and standards for reporting established by the Receiver General for Canada. The most significant accounting policies are as follows:

### **1) Expenditures Recognition**

All expenditures are recorded for all goods and services received or performed up to March 31, 1998, in accordance with the government's payable-at-year-end accounting policies.

### **2) Capital Purchases**

Acquisition of capital assets are charged to operating expenditures in the year of purchase.

### **3) Services Provided without Charge by Government Departments**

Estimates of amounts for services provided without charge from government departments are included in the operating expenditures. They mainly consist of accommodation costs and payments to employee insurance plans.

## Notes





## 2. Principales conventions comptables

L'état des résultats d'exploitation a été dressé conformément aux exigences et aux normes de présentation établies par le Receveur général du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

### 1) Comptabilisation des dépenses

Tous les produits reçus ou services dispensés jusqu'au 31 mars 1998 sont comptabilisés, conformément aux règles gouvernementales relatives aux créditeurs à la fin de l'exercice (CAFÉ).

### 2) Achat d'immobilisations

Les immobilisations sont imputées aux dépenses de fonctionnement l'année de leur acquisition.

### 3) Services fournis gratuitement par des ministères

La valeur estimative des services fournis gratuitement par des ministères est comprise dans les dépenses de fonctionnement et représente principalement les coûts liés à la location des locaux et à la contribution aux régimes d'assurance des employés.

État des résultats d'exploitation de la Commission canadienne des droits de la personne

Exercice clos le 31 mars 1998

en milliers de dollars

Gamme des services		
Promotion des droits de la personne	3 688	3 624
Plaintes	6 857	7 733
Vérifications de l'équité en matière d'emploi	1 620	1 919
Services de gestion et du personnel	2 621	2 882
Total des crédits utilisés	14 786	16 158*
Plus : Coût des services fournis par des ministères	1 913	1 785
Total	16 699	17 943

\* Les prévisions pour 1998-1999 ont été établies en date du 31 décembre 1998 et comprennent les régimes de prestations aux employés, qui s'élèvent à 2,0 millions \$.

I. Autorisation, mandat et activités

Ces notes font partie intégrante de l'état des résultats d'exploitation.

Notes sur l'état des résultats d'exploitation

La Commission canadienne des droits de la personne a été constituée en 1977 en vertu de l'annexe II de la Loi sur la gestion des finances publiques, conformément à la Loi canadienne sur les droits de la personne.

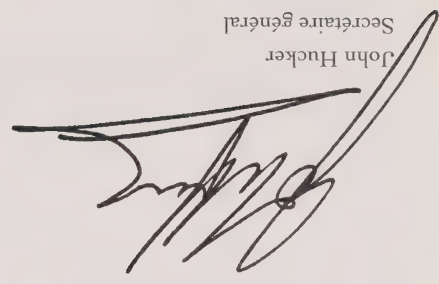
La Commission canadienne des droits de la personne a pour mandat de décourager et de diminuer les pratiques discriminatoires au moyen des activités suivantes : traiter les plaintes fondées sur les motifs de distinction illicite énoncés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne; mener des vérifications des ministères et organismes fédéraux ainsi que des entreprises du secteur privé sous réglementation fédérale pour s'assurer du respect de la Loi sur l'équité en matière d'emploi; faire de la recherche et mettre en œuvre des programmes de sensibilisation publique; et travailler en étroite collaboration avec les autres ordres de gouvernement, des employeurs, des fournisseurs de services et des organismes communautaires pour promouvoir les principes des droits de la personne.

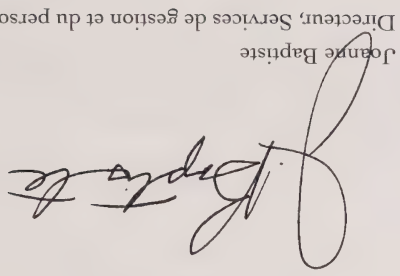
Les dépenses de la Commission sont financées au moyen d'un crédit parlementaire annuel.

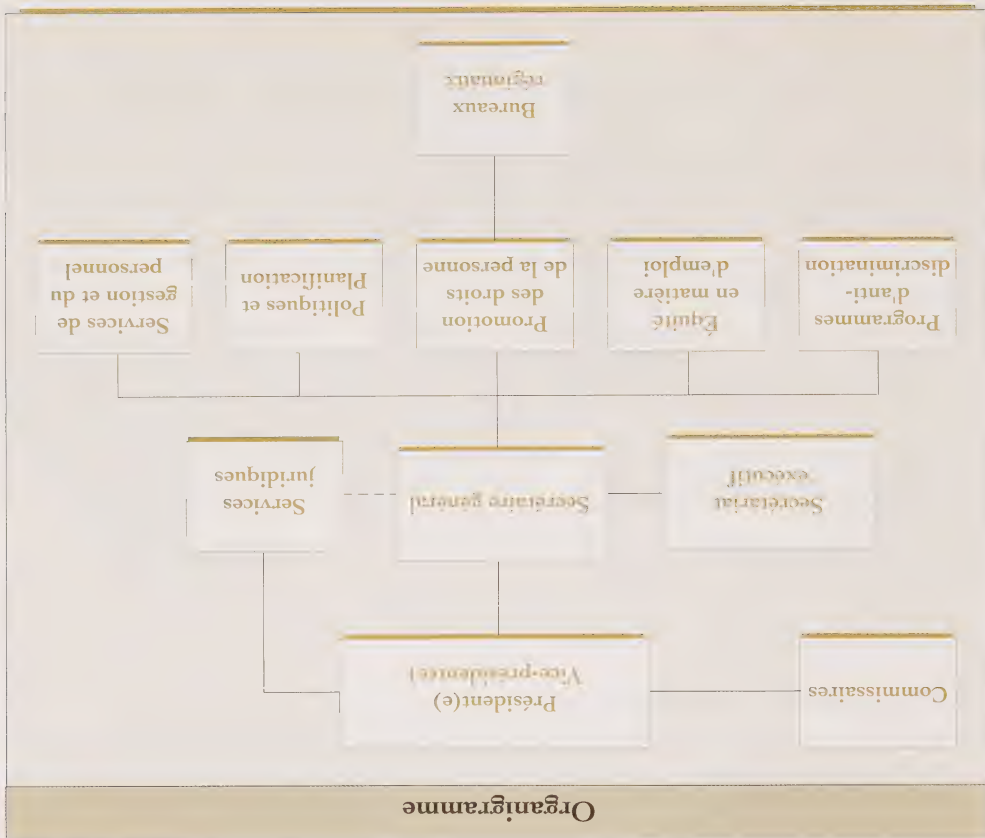
État financier

état financier qui suit a été dressé conformément aux principales conventions comptables ainsi qu'aux exigences et normes de présentation établies par le Receveur général du Canada.

La direction de la Commission canadienne des droits de la personne est chargée d'élaborer et de maintenir un système de contrôles internes visant à assurer un degré raisonnable de certitude que toutes les opérations sont comptabilisées avec exactitude, qu'elles sont conformes aux autorisations financières pertinentes et que les états financiers sur les résultats des activités de la Commission sont protégés. L'information financière figurant dans les états ministériels, dans le Rapport sur les plans et priorités ou ailleurs dans les Comptes publics du Canada est conforme à cet état financier, sauf indication contraire.

  
John Hucker  
Secrétaire général

  
Joanne Baptiste  
Directeur, Services de gestion et du personnel



La Direction des politiques et de la planification est responsable de l'élaboration des politiques, de la planification et de l'aide à la recherche. Elle suit de près les dossiers liés aux droits de la personne. Par ses énoncés de politique, ses lignes directrices et ses rapports de recherche, elle facilite les décisions de la Commission et le travail des directions opérationnelles. Elle coordonne aussi les activités de la Commission à l'appui des institutions œuvrant pour les droits de la personne à l'étranger.

La Direction des services de gestion et du personnel fournit à l'administration centrale et aux bureaux régionaux des services de soutien dans les domaines suivants : gestion des biens, finances, informatique, gestion de l'information et services de bibliothèque. Elle offre aussi des services de soutien pour ce qui concerne la dotation, la classification, la paye et les avantages sociaux, les relations de travail, la formation, la planification des ressources humaines et les langues officielles ainsi que la santé et la sécurité.

## Structure de la Commission

établit des normes de rendement et des politiques opérationnelles.

La Direction de l'équité en matière d'emploi effectue des vérifications de l'équité en matière d'emploi auprès des employeurs des secteurs privé et public, pour déterminer dans quelle mesure ils se conforment aux exigences de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

La Direction générale de la promotion des droits de la personne, qui compte du personnel à l'administration centrale et dans les six bureaux régionaux de la Commission, met en œuvre des programmes visant à promouvoir les principes de l'égalité et à mieux faire connaître au public la Loi canadienne sur les droits de la personne ainsi que les activités de la Commission. Elle est aussi responsable des contacts avec les médias et des services de rédaction-révision.

Les bureaux régionaux jouent un rôle de promotion et de mise en œuvre. Ils s'occupent des activités de sensibilisation et de liaison avec les groupes communautaires, les employeurs, les fournisseurs de services, les syndicats et les commissions provinciales des droits de la personne. Ils sont le premier point de contact pour des personnes désireuses de porter plainte pour

ous la direction générale de la

présidente, le secrétaire général est responsable, à titre de chef des opérations, des activités de la

Commission à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Le Secrétaire exécutif offre différents services

administratifs aux bureaux de la direction, y compris la coordination des réunions de la

Commission, les services de soutien au Comité de la haute direction, la gestion de la

correspondance de la haute direction et la préparation de documents d'information. Il

s'occupe aussi de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels.

La Direction des services juridiques conseille la

présidente, les commissaires et le personnel. Ses avocats représentent aussi la Commission

dans les litiges portés devant les cours et les tribunaux.

La Direction générale des programmes

d'antidiscrimination est chargée des enquêtes et des services de conciliation visant les plaintes, y

compris celles touchant la parité salariale, ainsi que du suivi des règlements. Elle assure

également le contrôle de la qualité des dossiers soumis à la Commission, forme le personnel

chargé des activités antidiscriminatoires et



activement à la rencontre, de même qu'un petit nombre d'experts canadiens.

L'apport de la Commission à l'amélioration de la situation des droits de la personne de par le monde ne produira pas de changements radicaux dans la vie de ceux qui subissent de la discrimination et d'autres préjudices sur une base quotidienne. Le rôle de la Commission se limite à donner des conseils et à fournir une aide pratique aux organismes des droits de la personne qui œuvrent à l'échelle nationale. On peut espérer cependant que, malgré les différences de régimes politiques et juridiques, ces organismes pourront assurer, avec le temps, une protection accrue des droits de la personne.

Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a noté le rôle précieux que les institutions nationales établies doivent jouer

pour aider les nouvelles institutions à se renforcer. Bien que les efforts déployés par la Commission dans ce domaine soient souvent financés par des sources extérieures, et plus particulièrement par l'Agence canadienne de développement international, il lui faudra des ressources accrues si elle doit continuer à consacrer son attention à cette tâche importante. C'est une question que la Commission a déjà soulevée et qu'elle soulèvera encore. Cette dernière est de plus en plus sollicitée pour prêter assistance à des pays qui viennent d'établir de nouvelles commissions ou qui souhaitent en créer. La Commission a de bonnes raisons de croire qu'elle fait œuvre utile. Elle aura toutefois besoin d'un soutien accru dans ses efforts, ne serait-ce que pour poursuivre dans la même voie, sinon pour répondre à la demande réelle.

tels que la dotation, l'organisation, la formation et les technologies de l'information pendant au moins l'année qui vient.

La Commission a également aidé son pendant indonésien à nouer des liens plus étroits avec des organisations non gouvernementales et d'autres membres de la société civile. D'une manière plus précise, elle a soutenu une initiative réunissant des représentants d'organisations non gouvernementales, du monde de l'éducation et des organismes d'application de la loi qui se sont penchés sur la mise au point de programmes de formation en droits de la personne, dans leurs sphères d'activité respectives. Ces efforts visent à faire en sorte que de la formation dans le domaine des droits de la personne soit donnée aux représentants d'importants segments de la société indonésienne.

La Commission sud-africaine des droits de la personne a demandé de l'aide à la Commission canadienne dans plusieurs domaines : élaboration et mise en œuvre d'une stratégie appropriée en matière de litiges, développement d'un cadre permettant de suivre les progrès des droits économiques, sociaux et culturels, et renforcement des dispositions à prendre pour que la Commission sud-africaine soit mieux en mesure de s'occuper des questions intéressant les personnes ayant une déficience. L'avocat général de la Commission canadienne a assisté à une réunion d'experts à Capetown et prodigué des conseils à ses homologues sud-africains sur l'élaboration d'une stratégie juridique détaillée pour la mise en œuvre des

dispositions de la loi sud-africaine sur les droits de la personne.

L'un des événements marquants de l'année a été la tournée d'étude de deux semaines menée sous les auspices de la Commission par un groupe de travail mexicain de neuf membres et un groupe sud-africain de trois membres venus s'informer de questions liées à la déficience. Le Mexique était représenté par sa commission nationale, ses commissions d'État et des organisations non gouvernementales. L'Afrique du Sud était représentée quant à elle par sa commission des droits de la personne. Un certain nombre d'experts du gouvernement du Canada et d'ONG canadiennes ont participé aux activités organisées à cette occasion. Les représentants sud-africains et mexicains ainsi que les experts et praticiens canadiens ont considéré les questions liées à la déficience sous divers angles : le passage d'un modèle de réadaptation à un modèle fondé sur les droits, le rôle des ONG, l'incidence des normes internationales, la manière de traiter des questions comme l'accessibilité, l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie canadienne sur le sida et l'examen des plaintes relatives aux droits de la personne. La réaction du groupe a été positive, et on espère que quelques-unes des leçons apprises au Canada pourront être transposées dans la réalité quotidienne de ces deux pays. La Commission mexicaine a organisé à cette fin une conférence de suivi à Mexico, à laquelle ont assisté plus de 130 représentants du gouvernement et d'organisations non gouvernementales ainsi que de la commission nationale et des commissions d'État des droits de la personne.

Nouvelle-Zélande et de l'Indonésie ainsi que l'ombudsman de la Norvège et des représentants de plusieurs pays asiatiques, dont la Chine, ont discuté du rôle pratique que les organismes indépendants des droits de la personne peuvent jouer pour appuyer les normes internationales relatives à ces droits.

Le commissaire Sigmund Reiser a représenté la Commission à une conférence des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme à Varsovie, en mai. Cette rencontre internationale, à laquelle ont assisté des représentants d'une centaine de pays, d'organismes internationaux et d'organisations non gouvernementales, était parrainée par le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. Elle a permis d'examiner les moyens par lesquels les organismes des droits de la personne et les bureaux d'ombudsman peuvent œuvrer en faveur de ces droits dans leurs pays respectifs. L'objectif était de promouvoir les institutions de ce genre dans les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est.

Le directeur général des Programmes d'antidiscrimination de la Commission a représenté celle-ci à une importante conférence internationale en Éthiopie. Le gouvernement éthiopien a depuis fait part de son intention de créer une institution nationale des droits de la personne, projet pour lequel il pourrait demander de l'aide au Canada. La présidente a assisté à une session sur les commissions des droits de la personne qui s'est tenue en Thaïlande en septembre. En vertu de sa nouvelle constitution, la Thaïlande est tenue

d'établir une commission de ce genre au cours de la prochaine année. C'est dans ce contexte que la présidente a été invitée à parler de l'expérience de la Commission canadienne et à donner des conseils sur des questions importantes, comme la garantie d'indépendance et l'établissement de liens avec les organisations non gouvernementales. Des représentants d'organismes gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales ont assisté à la session. L'information qu'ils y ont recueillie devrait aider les militants thaïlandais des droits de la personne à veiller à ce que les mesures législatives établissant la commission nationale soient aussi fortes que possible. En novembre, la présidente a également été invitée à Cuba pour participer à des discussions approfondies avec les représentants de la Commission cubaine d'examen des plaintes des citoyens. Pendant son séjour là-bas, elle s'est aussi entretenue avec des représentants des organisations non gouvernementales.

## Assistance et coopération

Bien que la Commission ait été très prise par ces activités, elle a quand même consacré la plus grande partie de ses efforts à la coopération et à l'assistance technique.

En Indonésie, par exemple, un agent supérieur détaché par la Commission a conseillé la Commission indonésienne sur les moyens d'améliorer son processus de traitement des plaintes. L'agent en question continuera à prodiguer aide et conseils dans des domaines

de pays s'inspirent de notre exemple lorsqu'ils commencent à examiner des moyens d'établir et de renforcer leurs propres mécanismes de protection de ces droits.

Pendant l'année, la Commission a accueilli un

certain nombre de visiteurs de

l'étranger, venus s'informer, et

accepté diverses invitations à

participer à des conférences

importantes à l'extérieur du pays sur

des problèmes de droits de la

personne en rapport avec son

travail. La Commission a également

continué à fournir, dans la mesure

du possible, une assistance

technique à des organismes apparentés.

### Soutien au développement

Comme par le passé, 1998 a été une année bien remplie sur la scène internationale.

La présidente de la Commission a accueilli une conférence des institutions nationales des droits de la personne, qui s'est tenue parallèlement à la Conférence plurilatérale Canada-Chine sur les droits de l'homme, en Colombie-Britannique en mars. Les organismes des Philippines, de l'Australie, de la

est banal de dire aujourd'hui

que les frontières du monde s'estompent. Les

nouvelles se propagent à la vitesse de la

lumière, de même que les répercussions des

événements qui surviennent au-delà de nos

frontières. Les viols et les autres actes de

violence commis contre la minorité

ethnique chinoise en Indonésie, les

excès et la brutalité des forces de

sécurité comme des terroristes en

Algérie, le meurtre d'un évêque

s'occupant de causes liées aux

droits de la personne au Guatemala

sont connus de tous au Canada

presque aussitôt après.

On peut soutenir que les Canadiens ressentent

ces répercussions plus directement que les

citoyens de bien d'autres pays parce que nous

venons nous-mêmes des quatre coins de la

planète. Les événements qui se produisent en

Bosnie, au Rwanda et en Malaisie sont plus

que de simples nouvelles pour un grand

nombre de nos concitoyens. Ce sont des pays

où nous avons de la famille et des amis, et dans

lesquels beaucoup d'entre nous ont encore des

attaches économiques et sentimentales.

De plus, le Canada étant considéré comme un chef de file des droits de la personne, beaucoup

l'antidiscrimination dans la ville d'Utrecht, aux Pays-Bas.

Les six bureaux régionaux de la Commission, qui sont situés à Vancouver, Edmonton, Winnipeg, Toronto, Montréal et Halifax, sont ses principaux points de contact avec le public. Au cours de l'année, les membres du personnel régional ont continué à rencontrer des employeurs, des représentants de syndicats, des groupes de défense des droits et de simples particuliers. Ils ont participé à l'organisation et aux activités de forums et d'ateliers communautaires; ils se sont employés à établir des partenariats utiles pour que les Canadiens puissent être bien renseignés sur les droits de la personne; ils ont donné des séances de formation et de sensibilisation à l'intention d'employeurs, des Forces canadiennes et de groupes de défense des droits de la personne et de l'équité en matière d'emploi; et ils ont également travaillé avec les commissaires pour souligner des événements tels que le Mois de

l'histoire des Noirs, la Journée internationale des droits de l'homme, la Journée internationale de la femme, la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées et la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale.

Cinquante ans après l'adoption de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les principes qui la sous-tendent conservent plus que jamais leur pertinence dans notre vie quotidienne. Toutefois, le défi que représente la concrétisation de ces principes prend tous les jours une nouvelle forme. Comme la présidente de la Commission l'a fait remarquer au cours de ses entretiens avec les Canadiens dans les diverses régions du pays, « il nous faut maintenant nous demander, en tant que société, où nous allons et ce que nous devons faire, aujourd'hui et demain, pour que nos principes en matière de droits de la personne ne s'évanouissent pas en cours de route. »





provincial de l'Éducation a veillé à la distribution de l'affiche dans les écoles.

### Les publications et les autres modes de diffusion

La Commission fait un usage croissant de son site Internet afin de donner de l'information aux Canadiens et de répondre à leurs demandes de renseignements.

Le site sert de source d'information sur des sujets comme le harcèlement et l'adaptation aux besoins des personnes handicapées. On y trouve également des renseignements sur l'équité en matière d'emploi, le 20<sup>e</sup> anniversaire de la Commission et le 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Les documents affichés sont lisibles par les logiciels dont se servent les personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle. Ils sont aussi présentés de façon à permettre aux visiteurs du site d'imprimer facilement ce dont ils ont besoin.

### Les activités de promotion

Au cours de l'année, la Commission a collaboré avec les médias tant traditionnels que communautaires pour informer les Canadiens des faits nouveaux concernant les droits de la personne. Le personnel a répondu à plus de 800 demandes de renseignements des médias. Les commissaires et des membres du personnel ont donné des interviews à la presse écrite et parlée, eu des entretiens avec des équipes de rédaction et publié des articles sur des questions allant de la parité salariale et des droits des personnes handicapées au sens profond du 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration*

### intitule *Égalité*.

*universelle des droits de l'homme* et du 20<sup>e</sup> anniversaire de la Commission. Et, conformément à ses objectifs de responsabilité et de transparence, la Commission rendra régulièrement compte de ses activités en matière de promotion des droits de la personne dans son nouveau bulletin d'information

Les efforts de promotion de la Commission font intervenir beaucoup de membres de son personnel et visent toutes les régions du pays. Les commissaires ont été les ambassadeurs de la Commission partout au Canada et ont activement participé à des activités communautaires. Ainsi, Mary Mac Lennan, qui est également présidente de la Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, a présidé la séance de travail de la Conférence de l'Association canadienne des commissions et conseil des droits de la personne. En février, elle a également pris la parole au centre des étudiants handicapés du Northern College of Applied Arts and Technology à Timmins (Ontario). En mai, le commissaire Sigmund Reiser a assisté au lancement de la campagne de la Commission ontarienne des droits de la personne contre le harcèlement sexuel.

En février, le secrétaire général a prononcé une allocution sur les liens entre les activités créatrices et les droits de la personne lors de l'inauguration, à Toronto, d'une exposition d'art soulignant le Mois de l'histoire des Noirs. En juin, il a fait une communication sur le concept de l'équité en matière d'emploi au Canada à l'occasion d'une conférence internationale sur le droit comparé relatif à

reçoit au bureau national d'Ottawa et dans les bureaux régionaux. Ils s'efforcent de renvoyer les personnes qui appellent au service compétent, que ce soit à la Commission même, dans une commission provinciale ou dans un autre organisme.

En 1998, la Commission a mis en service dans les diverses régions du pays des lignes d'appel sans frais, en vue de faciliter l'accès à ses services et de simplifier ses opérations. Les Canadiens peuvent donc maintenant communiquer sans frais avec le bureau national et n'importe quel bureau régional. Ils peuvent également joindre la Commission par courrier électronique.

La coopération entre la Commission et les autres organismes des droits de la personne s'amorce avec le renvoi de plaintes ou de demandes de renseignements et se poursuit dans le cadre de campagnes d'information nécessitant une collaboration. Prenons l'exemple de *Bad as the patch*. Il s'agit d'un film vidéo sur le harcèlement sexuel produit par les Vidéo Femmes et financé conjointement par les commissions canadienne et québécoise des droits de la personne, Condition féminine Canada, le ministère du Travail du Québec, le Conseil du statut de la femme du Québec, le Groupe d'aide et d'information sur le harcèlement sexuel au travail, l'Intersyndicale des femmes et le Comité des femmes du Syndicat des professionnelles et professionnelles du gouvernement du Québec. Cette vidéo constituera une puissante ressource éducative pour les femmes francophones dans tout le Canada.

En Ontario, le Bureau régional de la Commission a collaboré avec la commission provinciale à la mise sur pied d'une campagne d'information sur le harcèlement sexuel au travail, dont les résultats semblent positifs. Beaucoup de personnes qui ont appelé ont mentionné qu'une affiche, réalisée conjointement dans le cadre de l'initiative, les avait encouragés à demander de l'aide pour faire face au harcèlement.

En Colombie-Britannique, la Commission a collaboré avec son pendant provincial à la production et la distribution du film vidéo *Human Rights, My Right*, destiné à renseigner les Autochtones sur la législation fédérale et provinciale des droits de la personne. En Alberta, la Commission a travaillé de concert avec son pendant provincial et l'Aboriginal Human Rights Committee pour produire une brochure, *The Rights Path*, visant à renseigner les Autochtones sur leurs droits. Un exemplaire de la brochure a été remis à Mary Robinson, Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, lors de sa visite à la réserve de Hobbema. La Commission continuera à se servir du film vidéo et de la brochure comme éléments de son programme d'action communautaire.

Il arrive que les efforts déployés par la Commission dans une province portent fruit ailleurs. L'affiche *Stop the Hate/En finir avec la haine* produite par le Bureau régional des Prairies en collaboration avec la Commission manitobaine des droits de la personne a servi à produire une autre version en Saskatchewan, en 1998. Comme au Manitoba, le ministère

Les bureaux régionaux de la Commission ont participé à un large éventail de conférences, d'ateliers, de colloques et d'autres activités partout au pays sur toutes sortes de questions

#### Autres rencontres

participé à l'organisation du Congrès régional de la Commission au Québec a coopération internationale. Le directeur avaient fait monter les attentes en matière de *Programme d'action pour les droits de l'bonne* passé depuis que la *Déclaration de Vienne* et le suprême, a présidé une séance sur ce qui s'était M<sup>me</sup> le juge Claire L'Heureux-Dubé, de la Cour la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Commission, a dirigé un débat sur le Canada et M. Maxwell Valdén, ancien président de la délibérations de l'atelier sur la mondialisation. présidente de la Commission a dirigé les *l'bonne*, qui s'est déroulé à Montréal. La mondial sur la *Déclaration universelle des droits de* autre initiative d'envergure — le Congrès En décembre, la Commission a participé à une important dans l'organisation de la rencontre, d'autres membres du Bureau régional, un rôle présidé le comité de la logistique et joué, avec de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest a exécutif de la conférence. Le directeur régional Robinson Koipillai faisait partie du comité *femmes : Un lointain mirage*. Le commissaire participé à un débat intitulé *Dignité et droits des* Sud. La présidente de la Commission a l'archevêque Desmond Tutu de l'Afrique du des Nations Unies aux droits de l'homme, et accession aux fonctions de Haut Commissaire célébrerait le premier anniversaire de son présidente de l'Irlande, Mary Robinson, qui

#### L'information au public

Les membres du personnel des services d'information répondent tous les ans à un nombre élevé de demandes de renseignements (entre 45 000 et 55 000) que la Commission

participé à l'organisation du Congrès régional de la Commission au Québec a coopération internationale. Le directeur avaient fait monter les attentes en matière de *Programme d'action pour les droits de l'bonne* passé depuis que la *Déclaration de Vienne* et le suprême, a présidé une séance sur ce qui s'était M<sup>me</sup> le juge Claire L'Heureux-Dubé, de la Cour la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Commission, a dirigé un débat sur le Canada et M. Maxwell Valdén, ancien président de la délibérations de l'atelier sur la mondialisation. présidente de la Commission a dirigé les *l'bonne*, qui s'est déroulé à Montréal. La mondial sur la *Déclaration universelle des droits de* autre initiative d'envergure — le Congrès En décembre, la Commission a participé à une important dans l'organisation de la rencontre, d'autres membres du Bureau régional, un rôle présidé le comité de la logistique et joué, avec de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest a exécutif de la conférence. Le directeur régional Robinson Koipillai faisait partie du comité *femmes : Un lointain mirage*. Le commissaire participé à un débat intitulé *Dignité et droits des* Sud. La présidente de la Commission a l'archevêque Desmond Tutu de l'Afrique du des Nations Unies aux droits de l'homme, et accession aux fonctions de Haut Commissaire célébrerait le premier anniversaire de son présidente de l'Irlande, Mary Robinson, qui

liées aux droits de la personne. En voici un bref résumé.

En octobre, la Commission a participé à la planification et aux délibérations de *Kootenai Our Future*, conférence sur l'équité en matière d'emploi organisée par la British Columbia Employment Equity Practitioners' Association et par Equity West.

En mars, la directrice régionale des Prairies a collaboré à l'organisation et aux travaux de la conférence provinciale *Erasing Racism* sur les droits de la personne et les Autochtones.

Également en mars, le directeur régional de l'Atlantique a pris part à l'organisation et aux travaux d'une conférence de jeunes soulignant la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale, à Truro, en Nouvelle-Écosse.

En novembre, la présidente de la Commission a prononcé un discours sur les droits de la femme et les droits économiques au Salon de la femme organisé par le Réseau des femmes du sud de l'Ontario. En sus de l'aide donnée aux organisatrices de la conférence, des employés du Bureau régional de l'Ontario ont aidé un certain nombre de participantes à monter un stand d'information sur les activités de la Commission.

u cours des débats qui ont mené à l'adoption de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, il y a plus de vingt ans, les parlementaires ont clairement indiqué qu'ils souhaitaient que la Commission fasse plus que recevoir et régler des plaintes liées aux droits de la personne.

La *Loi* qu'ils ont finalement adoptée exige que la Commission « élabore et exécute des programmes de sensibilisation publique touchant [...] la présente loi et le rôle et les activités que celle-ci lui confère ». Elle invite aussi la Commission à mieux faire connaître au public les principes des droits de la personne sous-jacents à la *Loi* de façon qu'ils bénéficient d'un soutien accru.

### Célébration des 20<sup>e</sup> et 50<sup>e</sup> anniversaires

Soucieuse d'informer les Canadiens de l'origine de leurs droits et de les renseigner sur ce qu'ils sont et sur les prochaines étapes de leur développement, la Commission a mis en œuvre une série de projets destinés à souligner son propre vingtième anniversaire ainsi que le cinquantième de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. En voici un bref résumé.

Dans le cadre d'une importante initiative, la présidente a donné une série de conférences publiques sur les droits de la personne au XXI<sup>e</sup> siècle dans un certain nombre d'universités canadiennes. La Commission a grandement apprécié la coopération et l'aide de celles-ci, soit l'Université de Calgary, l'Université de la Colombie-Britannique, l'Université de Windsor, l'Université McGill, l'Université de Sherbrooke, l'Université Memorial, l'Université de Regina et l'Université de Victoria. Ces rencontres ont été l'occasion pour la présidente de recueillir, pendant les périodes de questions qui suivaient, le point de vue des membres de l'assistance sur l'avenir des droits de la personne au Canada. La commissaire Phyllis Gordan a également donné une conférence sur l'avenir des droits de la personne au Canada, lors d'un symposium sur le sujet qui s'est déroulé à l'Université Queen's sous le thème *Pour définir des valeurs : Des progrès accomplis aux défis à venir*. En novembre, la Commission a pris part à une grande conférence tenue à Edmonton et intitulée *Les droits universels et les valeurs humaines : Un plan d'action pour la paix, la justice et la liberté*. Des sommités mondiales des droits de la personne y ont assisté, notamment l'ancienne



## Bilan des plaintes de 1995 à 1998

Bilan des plaintes de 1995 à 1998									
	1998		1997		1996		1995		
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	
Règlement hâtif	41	2	48	2	57	3	96	5	
Règlement pendant l'enquête ou à la conciliation	148	9	169	8	268	13	142	7	
Autres voies de recours	297	18	301	15	327	15	410	21	
Renvoi à un tribunal	22	1	24	1	9	0	54	3	
Irrecevables <sup>1</sup>	23	1	28	1	18	1	18	1	
Rejet pour manque de preuves	192	12	221	12	245	12	277	14	
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	129	8	147	7	198	9	430	21	
Plaintes sans suite <sup>3</sup>	824	49	1 087	54	989	47	571	28	
Total	1 676	100	2 025	100	2 111	100	1 998	100	

1 Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.

2 Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou démentées sans suite parce qu'elles n'étaient pas dû ressortir de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.

3 Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne soumettait pas pour suivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de distinction illicite.

Au cours de l'année, la Commission a renvoyé 22 plaintes au Tribunal canadien des droits de la personne pour qu'elles y soient instruites. Dans ces cas, elle estimait qu'il y avait une preuve suffisante pour justifier un examen complémentaire, et le renvoi suivait ordinairement l'échec de démarches de conciliation. Le Tribunal a le pouvoir de conclure qu'il y a eu discrimination et de prescrire des mesures de redressement comme

la réintégration dans l'emploi, un changement de politique et une compensation financière. Enfin, 824 dossiers sont demeurés sans suite ou ont été fermés avant d'atteindre le stade de l'enquête, soit parce que les plaignants ne souhaitaient pas aller de l'avant, soit parce qu'il était impossible d'établir une prétention *prima facie*, c'est-à-dire de trouver un lien entre l'acte allégué et un motif de distinction illicite. 🍂



## Résultats : les dossiers fermés en 1998

En 1998, la Commission a mené à terme 1 676 dossiers de plainte.

Quelque 300 plaignants ont été dirigés vers d'autres voies de recours. Souvent, le travail de la Commission s'est résumé à persuader les plaignants de poursuivre une procédure de grief ou un processus interne de plainte déjà en cours. Dans ces cas, les plaignants peuvent de nouveau faire appel à la Commission s'ils ne sont pas satisfaits des résultats.

Près de 200 plaintes ont été réglées. De ce nombre, 41 l'ont été avant la tenue d'une enquête et 148, pendant l'enquête ou après la nomination d'un conciliateur.

Les commissaires ont décidé d'arrêter les procédures dans 321 cas. Pour 192 d'entre eux, les plaintes ont été rejetées parce que la preuve réunie pendant l'enquête ne corroborait pas les allégations des plaignants. Dans 129 autres cas, il n'y a pas eu de suite pour diverses raisons (plaintes retirées ou abandonnées ou questions ne relevant pas de la compétence de la Commission).

Ventilation des plaintes par motif de distinction illicite, de 1995 à 1998									
1998		1997		1996		1995			
Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
665	32	445	29	602	33	579	32	Déficience	
360	20	250	16	405	23	420	24	Sexe	
276	16	375	25	140	8	130	7	Âge	
183	10	143	9	220	12	198	11	Race ou couleur	
161	9	133	9	161	9	157	9	Origine nationale ou ethnique	
125	7	118	8	147	8	119	7	État matrimonial ou situation de famille	
67	4	37	2	92	5	76	4	Orientation sexuelle	
36	2	24	2	31	2	103	6	Religion	
3	—	2	—	1	—	1	—	État de personne gracée	
1 776	100	1 527	100	1 799	100	1 783	100	Total	

Ventilation des plaintes déposées par province ou territoire, de 1995 à 1998									
1998		1997		1996		1995			
Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
46	3	20	1	50	3	135	8	Terre-Neuve	
92	5	19	1	31	2	13	1	Île-du-Prince-Édouard	
95	5	121	8	125	7	90	5	Nouvelle-Écosse	
62	3	50	3	56	3	54	3	Nouveau-Brunswick	
261	15	202	13	256	14	235	13	Québec	
579	33	525	34	647	36	685	38	Ontario	
162	9	140	9	84	5	149	8	Manitoba	
78	4	97	7	69	4	60	3	Saskatchewan	
86	5	88	6	128	7	84	5	Alberta et Territoires du Nord-Ouest	
315	18	265	18	353	19	278	16	Colombie-Britannique et Yukon	
1 776	100	1 527	100	1 799	100	1 783	100	Total	

banques. Les règlements représentatifs l'aboutissement de plaintes déposées par un groupe de défense des personnes handicapées, le Disabled Persons Employment Equity Human Rights Group, qui alléguait que ces banques n'accordaient pas d'occasions d'emploi équitables aux personnes ayant une déficience. En vertu des règlements convenus respectivement en 1994 et 1995, la Banque de Montréal et la Banque Royale s'étaient engagées à prendre des mesures destinées à accroître la représentation des personnes ayant une déficience au sein de leur effectif. En juin 1998, cependant, il était devenu clair que les résultats étaient bien en deçà des objectifs et que les banques pouvaient faire beaucoup plus pour attirer et garder des employés ayant une déficience. À la lumière de ces faits, la Commission s'est vue contrainte de demander à la Gendarmerie royale du Canada de déterminer s'il était justifié d'intenter des poursuites pour rupture des conditions prévues dans les règlements. Tout en regrettant d'avoir à recourir à une telle mesure, la Commission estime qu'elle n'avait vraiment pas d'autre choix dans les circonstances.

L'année a également été témoin d'un événement positif : le règlement des plaintes déposées au début des années 90 par l'Assemblée des chefs du Manitoba contre Parcs Canada, les Lignes aériennes Canadien International et CP Rail. Ces trois plaintes faisaient partie de 52 plaintes présentées par l'Assemblée en vertu de l'article 10 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, sur la base de données produites en vertu de la

première *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1986). Dans toutes les plaintes, l'Assemblée alléguait que les employeurs en cause avaient omis d'accorder des occasions d'emploi équitables aux Autochtones.

Chacun des trois règlements prévoit des objectifs de recrutement et diverses mesures destinées à accroître la sensibilisation culturelle, à attirer des candidats autochtones et à maintenir en fonctions les employés autochtones. De plus, les ententes comportent des dispositions prévoyant le suivi par la Commission des progrès accomplis. La Commission se réjouit de la conclusion de ces ententes et encouragera les parties à déployer tous les efforts nécessaires pour en appliquer aussi bien la lettre que l'esprit.

Le fait que presque toutes les plaintes présentées par l'Assemblée des chefs du Manitoba soient maintenant réglées est prometteur. Le nouvel esprit de collaboration qui se manifeste en faveur de l'égalité et de l'avancement économique des Autochtones nous rappelle les raisons pour lesquelles le Parlement a établi des mécanismes de protection des droits de la personne. En effet, si l'Assemblée et beaucoup d'autres plaignants n'avaient pu invoquer la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ils auraient trouvé beaucoup plus difficile de faire reconnaître leurs préoccupations.

imposant une divulgation réciproque des documents, ce qui a prolongé le processus de plusieurs semaines.

Soucieuse de réduire le délai de traitement des plaintes, la Commission a mis en train, ces derniers mois, un certain nombre d'initiatives.

Premièrement, elle a constitué une équipe spéciale chargée de s'attaquer aux dossiers de longue date. Cette équipe est formée d'employés expérimentés qui ont été réaffectés d'autres secteurs de la Commission.

Deuxièmement, la Commission a commencé à offrir aux parties un processus officiel de médiation des plaintes, en remplacement de l'enquête. Un petit groupe d'employés a reçu la formation nécessaire en médiation, et un projet pilote a été lancé afin de mettre cette formule à l'essai au cours de la prochaine année.

Troisièmement, la Commission fera un examen approfondi de son processus de traitement des plaintes. Elle mettra aussi l'accent sur le recrutement et le perfectionnement du personnel qui s'occupe de la protection des droits de la personne.

On espère que ces mesures permettront de régler tous les dossiers de longue date en deux ans et de faire en sorte que 75 % des nouveaux cas soient soumis à une enquête et à la décision des commissaires dans un délai de neuf mois. Malheureusement, il y aura toujours des cas complexes qui nécessiteront de plus longs délais à cause de la quantité de travail qu'ils exigent de la part du personnel.

## Les types de discrimination : plaintes reçues en 1998

La Commission continue de croire qu'à plus longue échéance le gouvernement devrait examiner le cadre existant de protection des droits de la personne et se demander s'il n'y a pas de meilleurs moyens d'assurer une véritable égalité.

Comme par les années passées, les trois motifs de distinction illicite les plus souvent invoqués demeurent la déficience (32 %), le sexe (20 %) et — considérées conjointement — la race, la couleur et l'origine nationale ou ethnique (19 %). Les autres plaintes reçues concernaient l'âge (16 %), l'état matrimonial ou la situation de famille (7 %), l'orientation sexuelle (4 %) et la religion (2 %).

Le nombre de plaintes en provenance des diverses régions du pays varie sensiblement d'une année à l'autre. Il n'est cependant pas étonnant de constater que la majorité des plaintes viennent des trois plus grandes provinces du pays, l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique.

## Développements et tendances

Il arrive en de rares occasions que la Commission soit obligée de recourir à des sanctions légales parce que les parties n'ont pas respecté leurs engagements dans le cadre du règlement d'une plainte. En 1998, la Commission a dû prendre une mesure sans précédent pour favoriser la mise en œuvre de deux règlements mettant en cause de grandes

Malgré ses imperfections, ce système constitue un recours précieux pour de nombreux Canadiens.

### Pour relever le défi

La Commission s'efforce de terminer l'étape de l'enquête dans les neuf mois suivant le dépôt d'une plainte, mais elle a accusé des retards considérables par rapport à cet objectif au cours des dernières années.

Une partie du retard est certes attribuable à l'importance de la charge de travail et au roulement des enquêteurs, mais une grande partie du temps consacré au traitement des plaintes est reliée à des circonstances qui échappent à la volonté de la Commission. Une étude portant sur un échantillon comprenant les tiers des cas dont la Commission a été saisie en 1998 a révélé que 24 % avaient été laissés en suspens pendant deux à trois ans dans l'attente de décisions judiciaires. Les affaires portant sur l'orientation sexuelle constituent un exemple intéressant à cet égard : 11 % ont été mises en suspens pour des périodes allant de trois mois à cinq ans pendant que le plaignant se prévalait d'autres voies de recours ou que les parties essayaient de parvenir à un règlement; 6 % ont fait l'objet de contrôles judiciaires portant sur la décision prise par la Commission, ce qui a ajouté entre un et cinq ans à la durée du processus. Dans certains cas, les mis en cause ont contesté la tenue d'une enquête parce que la plainte avait été déposée plus d'un an après l'acte discriminatoire allégué. Dans d'autres, l'une ou l'autre partie a présenté de nouveaux renseignements dans ses observations.

de nouveaux arguments juridiques, les observations des deux doivent faire l'objet d'une divulgation réciproque, et un complément d'enquête peut être jugé nécessaire. Les seules étapes de la divulgation du rapport d'enquête et de la divulgation réciproque des observations peuvent ajouter plusieurs semaines à la durée d'une enquête. L'étape de l'enquête prend fin lorsque la Commission examine le rapport de l'enquêteur et d'éventuelles observations écrites des parties. Elle peut alors approuver un règlement conclu entre les parties, décider de ne pas donner suite à une plainte, laisser une enquête en suspens en attendant l'issue d'affaires semblables ou d'instances engagées, rejeter la plainte si les allégations ne sont pas fondées, la renvoyer à la conciliation ou demander la constitution d'un tribunal des droits de la personne pour examiner les allégations. Une affaire est renvoyée à la conciliation si les résultats de l'enquête confirment les allégations du plaignant. Le conciliateur a pour mandat d'aider les parties à trouver une base de règlement, puis à faire rapport aux commissaires des résultats de ses démarches. Si celles-ci ont produit un projet de règlement, les commissaires sont appelés à l'approuver. Si la conciliation avorte, la plainte est rejetée ou renvoyée à un tribunal pour y être instruite. Il importe de noter que le Tribunal canadien des droits de la personne est un organisme de décision distinct qui, contrairement à la Commission, a le pouvoir de prendre des ordonnances exécutoires au sujet des plaintes.



Demandes de renseignements* reçues au cours des dix dernières années	
1998	55 398
1997	47 200
1996	46 796
1995	36 574
1994	40 112
1993	46 292
1992	52 170
1991	52 284
1990	52 792
1989	46 623

\* L'expression « demandes de renseignements » s'entend de toute prise de contact avec la Commission faite par une personne, un groupe ou un organisme désirant obtenir de l'information ou signaler une situation ou une préoccupation.

ministères fédéraux ou de gros employeurs. Ces organisations ont souvent des structures de gestion complexes qui ralentissent en général la communication des renseignements demandés. Dans certains cas, il faut mettre des affaires en suspens par suite d'une action en justice introduite par l'une des parties, ou en attendant la décision d'un tribunal ou d'une cour sur des questions de même nature que celles soulevées par la plainte.

Il faut veiller à ce que les deux parties aient l'occasion de faire connaître leur point de vue aux commissaires. Après avoir reçu l'information évaluée les preuves, l'enquêteur rédige un rapport idoine, qui est divulgué au plaignant et au mis en cause. Les deux parties sont alors invitées à présenter des observations. Si, à ce stade, l'une d'elles avance de nouveaux faits ou

épuisé tous les autres recours possibles qui lui étaient ouverts. Ce faisant, il doit peser trois facteurs : la nécessité pour la Commission d'être accessible et d'aider la personne ou le groupe en question, son devoir d'équité envers les mis en cause et l'obligation de faire un usage judicieux de ressources limitées.

Normalement, la Commission reçoit chaque année entre 45 000 et 55 000 demandes de renseignements du public. Beaucoup des problèmes soumis ne relèvent pas de sa compétence ou ne sont pas, à strictement parler, liés aux droits de la personne. En définitive, il n'y qu'environ 1 800 prises de contact qui donnent vraiment lieu à des plaintes. Dans tous les autres cas, la Commission renvoie les gens qui s'adressent à elle à l'organisme compétent, comme la commission provinciale des droits de la personne, la police ou une agence de service social.

Lorsqu'elle examine des allégations de discrimination, la Commission s'efforce d'arriver à un règlement rapide acceptable pour les deux parties, avant ou après le dépôt d'une plainte officielle.

Si la Commission décide d'ouvrir une enquête, son rôle consiste à recueillir des éléments de preuve auprès des deux parties et à les analyser. Différents facteurs peuvent parfois compliquer cette tâche, comme la réticence des collégues à être mêlés à une enquête ou l'incapacité d'une partie de répondre à temps à des demandes de renseignements. Il ne faut pas perdre de vue que la plupart des cas examinés par la Commission mettent en cause des

## Le processus de protection des droits de la personne

### Commission canadienne des droits de la personne

*Lorsque la Commission reçoit une demande de renseignements*

- Les employés donnent des renseignements aux personnes qui prennent contact avec la Commission.
- Les employés peuvent renvoyer ces personnes à un autre organisme si le problème exposé ne relève pas de la compétence de la Commission.

*Lorsque la Commission accepte une plainte*

- S'il y a lieu, les agents renvoient les plaignants à d'autres voies de recours (comme le processus interne de traitement des plaintes d'un employeur ou la procédure de grief d'un syndicat).
- Les agents essaient, dans la mesure du possible, d'agir en médiateurs entre le plaignant et le mis en cause.
- Les agents mènent une enquête officielle sur les allégations du plaignant en prévision d'une décision des commissaires sur la plainte.

*Lorsque les commissaires saisissent un tribunal*

- Les commissaires peuvent approuver un règlement entre le plaignant et le mis en cause.
- Les commissaires peuvent nommer un conciliateur.
- Les commissaires peuvent renvoyer une plainte au Tribunal canadien des droits de la personne.
- Les commissaires peuvent rejeter une plainte pour manque de preuves ou ne lui donner aucune suite s'il n'a pas été possible d'établir un lien entre l'acte allégué et un motif de discrimination illicite.

### Tribunal canadien des droits de la personne

- Un membre du Tribunal peut agir en médiateur entre le plaignant et l'intimé.
- Une formation du Tribunal peut procéder à l'audition de la plainte.
- Elle peut alors rendre une décision et des ordonnances exécutoires au sujet de la plainte.

### Cour fédérale du Canada

- La Cour fédérale peut procéder au contrôle judiciaire d'une décision des commissaires (procédure semblable à un appel).
- La Cour peut également faire un contrôle judiciaire d'une décision ou d'une ordonnance rendue par le Tribunal canadien des droits de la personne.

une tâche particulièrement ardue. La surprise n'a pas été grande lorsque le vérificateur général a signalé, dans un rapport rendu public en septembre 1998, que les plaintes déposées à la Commission n'étaient pas toujours traitées aussi rapidement qu'elles auraient pu l'être.

Le vérificateur général a recommandé divers moyens d'améliorer le traitement des plaintes. La Commission a effectué des modifications de son programmes et un redéploiement de son effectif afin de mettre en oeuvre les recommandations formulées.

### Le processus de traitement des plaintes

Il pourrait être utile de revoir brièvement le processus de traitement des plaintes et d'expliquer quelques-unes des contraintes auxquelles il est soumis.

Le coup d'envoi est donné lorsqu'une personne ou un groupe prend contact avec la Commission pour lui faire part de préoccupations concernant les droits de la personne. Le personnel commence par déterminer si la question relève de la compétence de la Commission, s'il y a des motifs suffisants pour affirmer qu'il y a eu discrimination et si la personne ou le groupe a

une des principales attributions de la Commission est de protéger les droits des Canadiens grâce à un examen impartial des actes allégués de discrimination. Aujourd'hui, près d'un tiers du personnel consacre tout son temps aux activités de réception, de médiation, d'enquête et de conciliation liées aux plaintes concernant les droits de la personne.

Lorsque le Parlement a établi la Commission et le Tribunal canadien des droits de la personne, il envisageait un processus qui serait, d'une part, accessible aux membres du public et, de l'autre, à la fois plus simple et plus rapide que le système judiciaire. La Commission s'est toujours efforcée d'atteindre ces objectifs.

Cependant, à l'instar d'institutions du même genre au Canada, la Commission a connu bien des frustrations en essayant de raccourcir les délais de règlement des plaintes. En effet, les restrictions budgétaires, les coupures de programmes, l'environnement de plus en plus complexe et litigieux dans lequel la Commission exerce son activité et les contraintes de procédure découlant des décisions des tribunaux administratifs et judiciaires se sont alliés pour faire d'un règlement rapide et satisfaisant des plaintes

- Ensuite, des augmentations mesurables de la représentation des quatre groupes désignés dans toutes les catégories et tous les groupes professionnels.

Au départ, la Commission devra déterminer dans quelle mesure les employeurs en pleine conformité auront amélioré la représentation des membres des groupes désignés dans leur effectif. En 1999, deuxième année de son mandat de vérification, la Commission espère que beaucoup d'employeurs auront rempli leurs engagements et seront ainsi parvenus à la conformité. C'est seulement au cours de la troisième année qu'il sera vraiment possible de mesurer leurs progrès. La Commission compte également évaluer son propre rendement, ainsi que l'efficacité de la *Loi*, par rapport à ces normes de base et rendre tous les ans des progrès accomplis.

Pourquoi? Parce qu'en définitive, la Commission aura des comptes à rendre non

- seulement au Parlement, mais aussi aux membres des groupes désignés et aux employeurs. Son objectif est d'être en mesure de démontrer :

- qu'elle a adopté une stratégie réaliste pour mettre en œuvre et administrer un programme complexe, écartant les complications bureaucratiques en faveur d'approches claires et rationnelles;

- qu'elle a appliqué les exigences de la *Loi* d'une manière à la fois équitable et ferme;

- qu'elle a agi dans l'intérêt des employeurs;

- qu'elle peut signaler une amélioration

sensible de la représentation des groupes désignés parmi les travailleurs visés par la réglementation fédérale.

C'est là en fait l'ultime responsabilité et l'ultime objectif de la Commission. 🐾

publics ou privés qui auront démontré clairement ne pas avoir pris au sérieux leur obligation de mettre en œuvre les engagements signés.

### La Commission n'est pas le seul interlocuteur

La Commission se tient responsable de la vérification de la conformité des employeurs aux dispositions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Toutefois, elle continuera, à cet égard, à dépendre d'une manière critique de l'appui de ses partenaires, qui doivent faire des efforts pour que les employeurs comprennent mieux leurs obligations juridiques et, il faut l'espérer, commencent à progresser vers la conformité avant de recevoir la visite des agents de vérification de la Commission. Développement des ressources humaines Canada doit appuyer les employeurs du secteur privé en expliquant l'objet de la *Loi*, en élaborant des programmes d'information destinés à favoriser une meilleure compréhension des exigences législatives et surtout en donnant des conseils sur la mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi. Le Secrétaire du Conseil du Trésor a des responsabilités semblables en ce qui concerne la fonction publique fédérale.

De concert avec la Commission de la fonction publique, la Commission canadienne des droits de la personne a participé, en 1998, avec Développement des ressources humaines Canada et le Conseil du Trésor à l'organisation d'un certain nombre de séances d'information à l'intention des employeurs, un peu partout au pays. Toutefois, comme nous l'avons mentionné plus haut, la première série de vérifications a

révéle que les employeurs étaient mal préparés et n'avaient qu'une connaissance très limitée de ce qui était attendu d'eux. Ce manque général de conformité oblige la Commission à affecter d'importantes ressources aux vérifications de suivi. Si cette situation devait persister, elle pourrait compromettre sérieusement l'atteinte de l'objectif de la Commission, qui est de vérifier tous les employeurs assujettis à la *Loi* dans un délai de cinq ans. Il est à espérer que Développement des ressources humaines Canada et le Conseil du Trésor pourront intensifier leurs efforts auprès des employeurs pour qu'un nombre croissant d'entre eux connaissent bien leurs responsabilités au chapitre de l'équité en matière d'emploi et aient entrepris l'analyse et la planification nécessaires avant le début d'une vérification.

### Des normes pour mesurer le succès réel

La Commission a déjà défini les normes opérationnelles dont elle se servira pour mesurer son propre rendement. Elle doit également évaluer les résultats de ses efforts, non seulement d'après le nombre de vérifications effectuées dans un délai raisonnable, mais aussi en fonction des progrès réels de l'équité en milieu de travail. Mais comment mesurer ces progrès?

La Commission a défini deux grands indicateurs de succès dans l'exécution de son mandat d'équité en matière d'emploi :

- D'abord, une augmentation sensible du nombre d'employeurs dont les systèmes d'emploi sont exempts d'obstacles;



La fonction publique qui ont été nommées à des postes permanents.

Les organisations de la fonction publique

pourraient avoir des difficultés à expliquer pourquoi elles n'ont réussi à trouver que

12 candidats qualifiés ayant une déficience

parmi plus de 1 500 personnes engagées dans

la catégorie scientifique et professionnelle. De

même, il est difficile de croire qu'il n'y avait

que 8 personnes handicapées qualifiées sur

plus de 1 000 nouvelles recrues dans la

catégorie technique.

Compte tenu de la médiocrité de ce bilan, il

n'est guère surprenant que les personnes

handicapées soient restées sérieusement sous-

représentées dans toutes les catégories

professionnelles de la fonction publique. Sur

les 42 organisations comptant 200 employés ou

plus du secteur public, seulement 12

atteignaient le repère de 6,5 % ou en étaient

proches. Dans 16 ministères et organismes, la

représentation des personnes handicapées

n'atteignait même pas la moitié du niveau

attendu. Cette dernière catégorie comprenait

des organisations aussi importantes que

Statistique Canada, Environnement Canada et

Ressources naturelles Canada.

Vérifications de suivi : Les employeurs se

sont-ils conformes?

Le principal indicateur de suivi

En 1998, première année de son mandat de vérification, la Commission a longuement essayé et mis au point son processus, qui a commencé à donner des résultats positifs. Toutefois, elle aura à affronter l'épreuve décisive en 1999 durant la phase de suivi des vérifications, lorsque les employeurs auront à prouver qu'ils ont rempli les engagements concrets auxquels ils avaient souscrit.

Comme nous l'avons noté plus haut, le nombre de vérifications de suivi à effectuer en 1999 obligera de toute évidence la Commission à modifier sa façon de procéder à l'étape initiale de la vérification, de manière à faire franchir rapidement la première phase aux employeurs qui n'auront pas accompli de sérieux efforts pour mettre en œuvre un programme d'équité en matière d'emploi.

Si beaucoup d'employeurs n'ont pas honoré leurs engagements et ne s'y sont toujours pas conformés au moment de la vérification de suivi, la Commission saura que les efforts déployés au cours de la phase initiale n'auront pas porté fruit. Le cas échéant, la Commission pourrait être obligée de compter d'avantage sur une stratégie d'exécution : elle porterait

rapidement les cas de non-conformité à l'attention des commissaires, en vue de signifier une ordonnance à l'employeur, au besoin, ou de renvoyer l'affaire à un tribunal. La Commission a la ferme intention d'agir rapidement et d'une manière décisive dans le cas des employeurs

définitions de la déficience plus larges que ne le permet la Loi. Il n'en demeure pas moins que la part d'embauche des personnes handicapées, qui n'a jamais atteint leur taux de disponibilité au cours des onze années à l'étude, a baissé, tombant de 1,1 % en 1996 à 1,0 % en 1997.

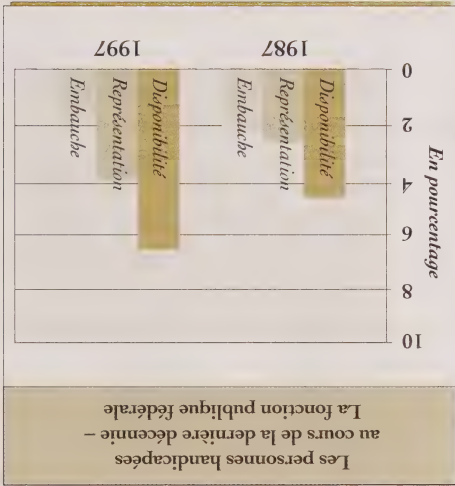
Les personnes handicapées sont demeurées sous-représentées dans tous les secteurs d'activité, leur représentation s'échelonnant entre un minimum de 1,8 % dans les transports à un maximum de 2,8 % dans la catégorie « autres », avec des taux de 2,4 % en communications et dans le secteur bancaire.

Dans chaque secteur, la principale raison de cette absence de progrès était la même : les personnes handicapées n'avaient tout simplement pas obtenu une part équitable de l'embauche.

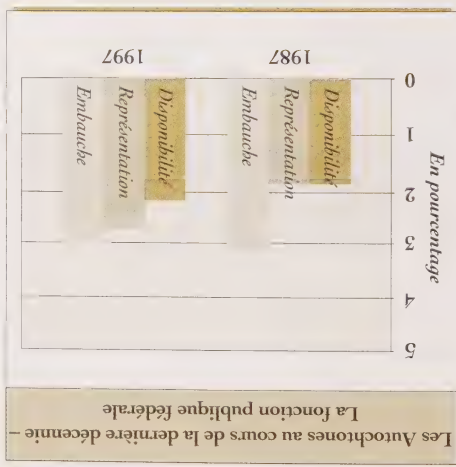
Après onze années d'équité en matière d'emploi, il convient de mentionner que la situation des personnes handicapées n'a presque pas évolué au chapitre de l'emploi. Il y a probablement plusieurs raisons qui expliquent cette stagnation. Les indices recueillis au cours des vérifications permettent de croire que beaucoup de lieux de travail ne sont pas complètement accessibles et que les employeurs n'ont ni supprimé les obstacles à l'emploi ni mis en œuvre les mesures d'adaptation nécessaires.

**Dans le secteur public :** La Commission défend depuis longtemps le principe que les personnes handicapées devraient être comptées dans le secteur public selon la même norme que dans le secteur privé. D'après cette norme, près de

6,5 % des postes de la fonction publique devraient être occupés par des personnes handicapées, plutôt que les 4,8 % préconisés par le Conseil du Trésor. Toutefois, quelle que soit la norme, les personnes handicapées se retrouvent perdantes.



Au 31 mars 1998, les membres de ce groupe constituaient 3,9 % de la fonction publique, comparativement à 3,5 % l'année précédente et à 2,6 % en 1987. Comme dans le cas des membres des minorités visibles, l'augmentation du taux de représentation est davantage attribuable au nombre supérieur de déclarations volontaires de la part des personnes faisant déjà partie de la fonction publique que d'une augmentation de l'embauche. Dans l'ensemble, 1,7 % seulement de toutes les nouvelles recrues appartenaient à ce groupe : il y avait un peu plus de 200 personnes handicapées parmi plus de 12 000 employés nommés pour une période d'au moins trois mois. Il y en avait moins de 50 parmi plus de 2 800 personnes de l'extérieur de



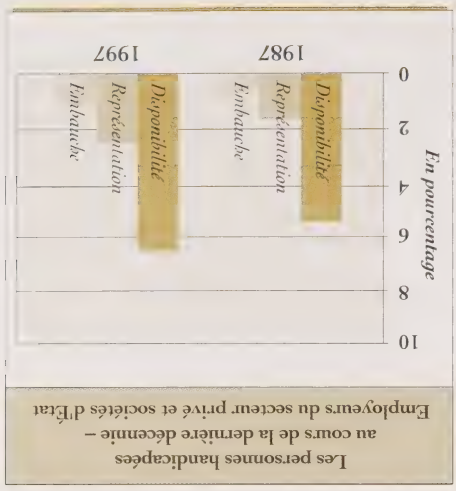
variations au sein du secteur public. Comme le soulignaient les rapports annuels précédents, les Autochtones représentent une part importante (26 %) de l'effectif du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui emploie, à lui seul, 17 % de l'ensemble des Autochtones de la fonction publique fédérale. En contrepartie, 55 % des organisations de l'État comptant 200 employés ou plus n'atteignent pas le point de repère du recensement.

À l'échelle de l'administration fédérale, les Autochtones semblent avoir obtenu une part équitable de l'embauche dans toutes les catégories professionnelles et dans les emplois permanents que temporaires. Ces chiffres reflètent un nombre disproportionné de mesures de dotation prises au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. La Commission portera une attention particulière, au cours de la vérification des ministères et des organismes fédéraux, aux

mesures prises pour supprimer les obstacles à l'emploi des Autochtones. Si ces mesures ne sont pas jugées suffisantes, l'organisation en cause sera invitée à faire d'autres efforts pour mettre en place des plans adéquats. La Commission pourrait en outre vérifier si les Autochtones qualifiés ont accès à des emplois dans toutes les catégories professionnelles ou s'ils sont principalement cantonnés dans les programmes autochtones.

**Les personnes handicapées**

*Dans le secteur privé :* Au cours de l'année écoulée, la situation déjà pénible des personnes handicapées s'est encore détériorée, du moins sur le plan statistique. En 1996, leur représentation en milieu de travail était très faible à 2,7 %, par comparaison à un taux de disponibilité de 6,5 %. Toutefois, à la fin de 1997, leur proportion avait encore baissé, tombant à 2,3 %. Une partie de cette baisse pourrait tenir au fait que certaines organisations utilisaient précédemment des



diverses études confirmant les difficultés que connaissent les membres de ce groupe.

### Les Autochtones

*Dans le secteur privé :* Comme la Commission

l'a signalé dans ses rapports annuels successifs, les Autochtones n'ont pas encore tiré des

avantages sensibles de leur inscription parmi les groupes désignés dans la *Loi sur l'équité en*

*matière d'emploi*. Leur représentation est passée de 0,7 % en 1987 à 1,3 % en 1997, taux

presque égal à celui de l'année précédente et nettement inférieur au taux de disponibilité de

2,1 % selon le recensement. Il est également inquietant de constater que la part d'embauche

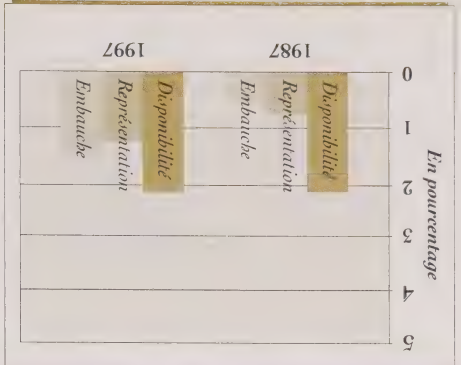
des Autochtones a encore régressé, tombant à 1,5 %, après avoir fléchi à 1,7 % en 1996.

Comme par les années précédentes, les Autochtones ont également connu des taux de

cessation disproportionnés dans tous les secteurs.

En décembre 1997, les taux de représentation des Autochtones étaient les suivants : banques,

Les Autochtones au cours de la dernière décennie – Employeurs du secteur privé et sociétés d'État



1,3 %; communications, 1,1 %; transports, 1,2 %; et « autres », 2,1 %. C'est donc

seulement dans la catégorie « autres » que l'emploi des Autochtones atteignait leur niveau

de disponibilité, du moins à l'échelle nationale, ce qui résultait d'une part équitable de

l'embauche au cours des cinq dernières années. Dans le secteur bancaire, la part d'embauche

des Autochtones — qui avait progressé au milieu des années 90 — a chuté à 0,9 %, niveau

le plus bas qui ait été enregistré depuis la fin des années 80. En communications, la part

d'embauche des Autochtones est tombée à 0,8 % après avoir atteint 1,2 % l'année précédente.

Les données semblent indiquer que beaucoup d'employeurs n'accordent pas aux Autochtones

une chance équitable. Les vérifications permettront de demander à ces employeurs

pourquoi la représentation de ce groupe demeure à des niveaux inacceptables et

pourquoi ils n'ont pas saisi les occasions qui se présentent pour l'accroître. De plus, les

employeurs devront préciser les obstacles à l'emploi responsables de la sous-représentation

et présenter un plan acceptable visant à supprimer ces obstacles dans un délai

raisonnable.

*Dans le secteur public :* La situation des Autochtones était heureusement meilleure dans

le secteur public, où leur représentation est passée de 1,8 % en 1987 à 2,7 % au 31 mars

1998, en hausse sur les 2,4 % enregistrés l'année précédente. Ces chiffres se comparaient

donc favorablement au point de repère de 2,1 % tiré du recensement de 1996. Toutefois,

les taux globaux masquent de très importantes



dans la fonction publique devraient appartenir à des minorités visibles. Au cours de l'exercice 1997-1998, cependant, seuls 3,9 % des employés embauchés en étaient. À 6,5 %, leur part de l'embauche dans des postes à durée indéterminée était bien en deçà du point de repère du recensement. De plus, les membres de minorités visibles n'ont pas eu beaucoup de succès lorsque plus de 12 000 postes temporaires d'une durée de trois mois ou plus ont été dotés, puisque leur part de ces emplois n'a atteint que 3,4 %.

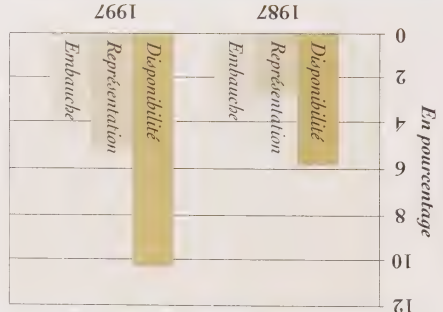
Les parts d'embauche de membres des minorités visibles étaient faibles dans toutes les catégories professionnelles. Il convient de noter, du reste, qu'il n'y en avait aucun parmi les 28 personnes qui ont été embauchées dans le groupe de la direction l'année dernière. Seuls deux des 42 organisations fédérales comptant 200 employés ou plus ont atteint le point de repère du recensement ou en étaient proches, à savoir le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration et la Commission de l'Immigration et du statut de réfugié. Vingt-cinq organisations avaient moins de la moitié du taux de disponibilité de 10,3 % tiré du recensement.

La Commission a déjà commenté dans le passé la piètre situation des minorités visibles dans la fonction publique. Il est décevant de constater que les progrès semblent si limités, surtout après l'importante décision rendue par un tribunal des droits de la personne accueillant une plainte de l'Alliance de la Capitale nationale sur les relations inter-raciales contre Santé Canada et après la publication de

501 postes plutôt qu'un gain de 395. De plus, les ministères n'ont pas saisi, en général, les occasions qui s'offraient pour engager des membres de ce groupe. Le point de repère le plus récent tiré du recensement indique qu'en l'absence d'obstacles à l'emploi, près de 10,3 % de toutes les nouvelles recrues

ont été engagés tandis que 685 ont perdu leur emploi, ce qui représente une perte nette de 1998, seuls 184 membres de minorités visibles précédente. Toutefois, durant l'exercice 1997-1998, 8 049 dans des postes à durée indéterminée, soit 395 de plus que l'année précédente. En effet, il y en avait, au 31 mars 1998, 8 049 dans des postes à durée indéterminée, soit 395 de plus que l'année précédente. En effet, il y en avait, au 31 mars 1997, 5,1 % le 31 mars 1998 (par rapport à une augmentation du nombre de déclarations volontaires parmi les membres de minorités visibles faisant déjà partie de la fonction publique. En effet, il y en avait, au 31 mars 1998, 8 049 dans des postes à durée indéterminée, soit 395 de plus que l'année précédente. Toutefois, durant l'exercice 1997-1998, seuls 184 membres de minorités visibles ont été engagés tandis que 685 ont perdu leur emploi, ce qui représente une perte nette de 395 postes plutôt qu'un gain de 395.

Les minorités visibles  
au cours de la dernière décennie –  
La fonction publique fédérale



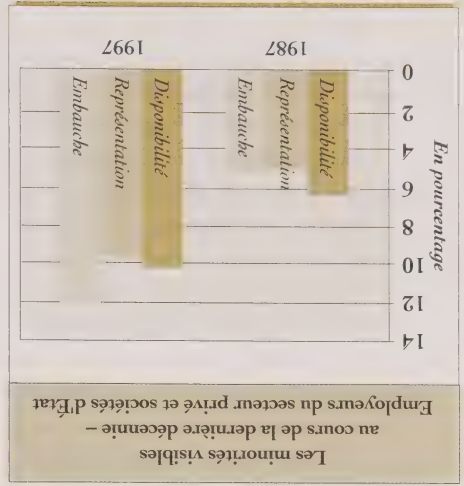


## Les membres des minorités visibles

*Dans le secteur privé* : La représentation des membres des minorités visibles a sensiblement augmenté au cours des onze années d'application de la Loi. En 1997, elle avait atteint 9,7 %, par rapport à 9,2 % l'année précédente, ce qui représente presque le double du chiffre enregistré en 1987, mais quand même moins que le taux de disponibilité de 10,3 % que révèle le recensement de 1996.

Dans l'ensemble, la part d'embauche des minorités visibles a plus que doublé dans le secteur privé depuis 1987, passant à 10,4 % en 1996 puis à 12,1 % en 1997, ce qui représente un peu plus que leur part de la population active au Canada.

Tel qu'il a été mentionné dans des rapports précédents, la représentation de ce groupe varie considérablement entre les différents secteurs d'activité. Dans les banques, les membres des minorités visibles forment



15 % de l'effectif, par rapport à 14,1 % l'année précédente et 9,4 % en 1987. Dans les communications, la représentation a légèrement augmenté par rapport à 1996 pour atteindre 8,9 %, ce qui est inférieur au taux de disponibilité, mais plus du double de la représentation en 1987. Dans les deux secteurs, la progression enregistrée tient surtout à la part de l'embauche, qui a dépassé le taux de disponibilité. Des progrès ont également été marqués dans la catégorie « autres », où la représentation a atteint 8,1 %, par rapport à 7,7 % l'année précédente et à seulement 2,6 % en 1987. Encore une fois, la hausse était attribuable en grande partie à une part d'embauche élevée. Bien que les progrès aient été lents dans le secteur des transports, où il reste encore beaucoup à faire, la part d'embauche des membres des minorités visibles est passée à 5,3 % en 1998, par rapport à 4,8 % l'année précédente. Bien qu'elle soit en hausse, leur part de l'embauche demeurerait inférieure au taux de disponibilité dans ce secteur.

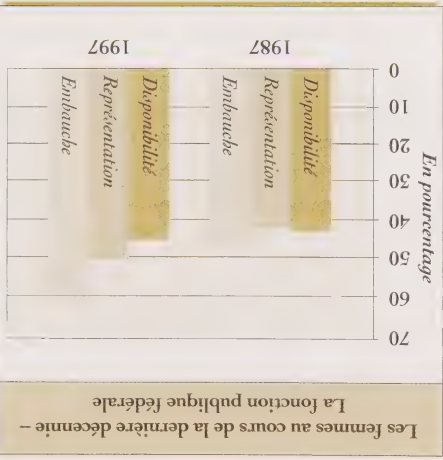
Ces développements positifs ne signifient pas que les objectifs de l'équité en matière d'emploi ont été pleinement atteints dans le cas des minorités visibles. En effet, les membres de ce groupe demeurent souvent cantonnés dans un nombre limité de catégories professionnelles. De plus, les vérifications de la Commission montrent que le secteur privé est loin d'être exempt d'obstacles. Les données révèlent néanmoins que ce secteur a réalisé des progrès sérieux dans le cas de ce groupe.

*Dans le secteur public* : En matière d'emploi, la situation générale des minorités visibles dans la fonction publique est médiocre par rapport à

tombant de 76,4 % en 1987 à 61,5 % en 1996 puis à 57,4 % en 1997. Bien que les femmes aient réalisé des progrès réguliers dans les catégories de la gestion et des professions au sein des banques, leur part du travail administratif a régressé de façon spectaculaire. Comme c'est encore la plus grande catégorie professionnelle de ce secteur, la diminution de l'emploi des femmes au cours de la période de onze ans a été considérable.

Fait digne de mention, la représentation des femmes dans le secteur des transports est passée de 17 % en 1987 à 21,8 % en 1996, puis à 23,3 % en 1997. Cette hausse s'explique principalement par la part d'embauche élevée des femmes, qui est passée de 21,8 % en 1987 à 25,8 % en 1996 et 27,7 % en 1997. Comme nous l'avions noté l'année dernière, les femmes ont également réalisé des progrès dans tous les secteurs d'emploi non traditionnels. Ces progrès ont cependant été lents et, dans la plupart des cas, leur part d'embauche a été inférieure aux chiffres attendus.

**Dans le secteur public :** Au 31 mars 1998, la représentation des femmes dans la fonction publique fédérale se situait à 50,5 %, comparativement à environ 42 % en 1987, et avait progressé d'un point de pourcentage par rapport à 1996. Ces chiffres se comparent avantagusement au taux de disponibilité de 46,4 %. Comme c'était le cas l'année précédente, la part d'embauche des femmes était élevée, se situant à 59,9 %. Toutefois, près de 27 % des hommes engagés ont obtenu des postes permanents, comparativement à seulement 13 % des femmes recrutées. Autrement dit, une proportion beaucoup plus



importante de femmes que d'hommes ont été engagées dans des postes temporaires, sans sécurité d'emploi, de la fonction publique. Également au 31 mars 1998, la représentation des femmes dans le groupe de la direction s'élevait à 25,1 %, soit à un peu plus que l'année précédente. Bien que cette hausse soit encourageante, il reste un vaste bassin de femmes qualifiées dans les groupes de relève, de sorte que les progrès devraient être plus rapides à l'avenir. De plus, la représentation des femmes n'a augmenté que marginalement dans les différentes catégories professionnelles, sauf celle du soutien administratif, où elle s'est maintenue à 84 %.

Comme la Commission l'avait noté en 1997 dans le cas des organisations comptant 200 employés ou plus, la représentation des femmes était la plus élevée (82 %) dans l'élément civil de la Gendarmerie royale du Canada et la plus faible (25,7 %) au ministère des Pêches et des Océans.

que la même omission, à l'occasion du recensement de 2001, desservirait nettement les personnes handicapées au Canada.

Troisièmement, des changements ont été

apportés à la déclaration de la profession dans le secteur privé. Durant les dix premières années, les employeurs ont réparti leur effectif entre douze catégories professionnelles. Aujourd'hui, la répartition se fait entre 14 catégories. Comme la plupart des catégories ont été sensiblement modifiées, il est difficile de comparer l'évolution des emplois dans le temps. Nous devons donc nous concentrer, dans le présent rapport, sur des tendances générales.

Quatrièmement, au moment où le *Rapport*

*annuel* était mis sous presse, le Conseil du Trésor venait de publier ses estimations des taux de disponibilité des quatre groupes désignés, sur la base du recensement de 1996. La Commission étudie actuellement ces chiffres, car certains diffèrent sensiblement des points de repère utilisés dans le secteur privé, établis également à partir de données du recensement. Aux fins du présent rapport, la Commission se sert, pour ce qui est des taux de disponibilité, des mêmes données que celles du secteur privé.

Enfin, les *parts* de l'embauche ou des

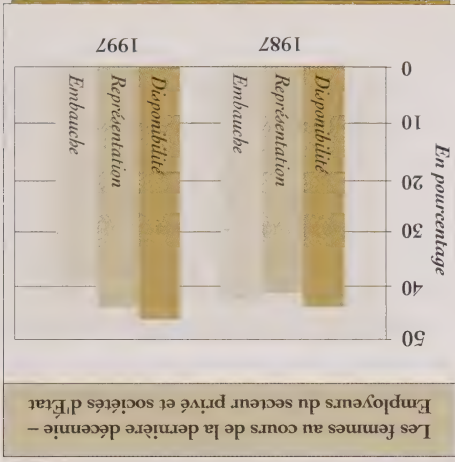
cessations d'emploi mentionnées dans les résûmés qui suivent représentent le pourcentage de personnes appartenant à un groupe désigné qui ont été recrutées ou dont on a mis fin à l'emploi. En l'absence

d'obstacles à l'emploi, un groupe désigné devrait ordinairement avoir une part d'embauche équivalant à sa disponibilité dans la population active au Canada. Dans le cas des cessations d'emploi, cependant, la part devrait correspondre à la représentation du groupe au sein de l'organisation.

### Les femmes

*Dans le secteur privé* : La représentation des femmes est passée d'environ 41 % en 1987 à 44,6 % en 1997, ce qui est proche de leur taux de disponibilité de 46,4 %. Elle a toutefois baissé par rapport aux 44,8 % enregistrés l'année précédente. De plus, la part d'embauche des femmes a légèrement diminué, ayant été ramenée de 39,8 % en 1996 à 39,2 % en 1997.

La représentation des femmes s'est échelonnée entre 23,3 % dans les transports et 73,6 % dans les banques. Dans ce dernier secteur, la part d'embauche des femmes a sensiblement baissé,



Premièrement, nous disposons maintenant des données du recensement de 1996 sur la disponibilité des femmes, des minorités visibles et des Autochtones. Nous comparons donc, dans les paragraphes qui suivent, les données sur l'effectif de 1996 et de 1997 dans les secteurs public et privé en nous servant des données sur la disponibilité tirées du recensement de 1996 pour ces trois groupes désignés. Les graphiques permettent également de comparer les progrès réalisés par les quatre groupes pendant la période de onze ans comprise entre 1987 et 1997.

Deuxièmement, l'estimation des taux de disponibilité des personnes ayant une déficience est tirée de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités (ESLA) de 1991. Malheureusement, ces chiffres n'ont pas été compilés en 1996. De concert avec les ministères et organismes ayant des responsabilités d'équité en matière d'emploi, Statistique Canada a tenté de faire approuver la réalisation d'une troisième ESLA en 1996 afin de mettre à jour les données recueillies précédemment. Lorsque l'enquête envisagée a été annulée, Statistique Canada, œuvrant en collaboration avec les mêmes intervenants, a essayé quand même d'estimer le nombre de personnes handicapées dans le cadre du recensement de 1996. Toutefois, après examen des résultats, il a été décidé de continuer simplement à utiliser les données tirées de l'ESLA de 1991. La Commission croit que la décision d'annuler l'ESLA de 1996 était une erreur. Elle estime en outre

De plus, le Conseil du Trésor a rendu compte de la situation de l'équité en matière d'emploi dans 65 ministères et organismes fédéraux ayant un effectif total d'environ 180 000 employés. Les données les plus récentes de la fonction publique sont celles du 31 mars 1998.

L'effectif total des employés privés a peu augmenté par rapport à l'année précédente. Toutefois, comme près de 65 000 postes ont été dotés — soit 10 000 de plus qu'à l'année précédente —, les occasions d'engager des membres des groupes désignés n'ont certes pas manqué. Il semble, cependant, que beaucoup d'employeurs n'aient pas vraiment profité de ces occasions pour améliorer la représentativité de leur effectif. Comme par les années précédentes, certains groupes désignés ont enregistré de meilleurs résultats que d'autres, et les progrès ont varié selon les secteurs d'activité.

En dépit du fait que la fonction publique a rétréci d'environ 3,5 % par rapport à l'année précédente, quelque 15 000 vacances comprenant près de 3 000 postes permanents ont été remplies. Comme dans le cas du secteur privé, les ministères et organismes fédéraux ont profité dans une certaine mesure des occasions qui se présentaient pour engager des membres des groupes désignés, mais souvent à des taux nettement inférieurs à leur taux de disponibilité dans la population active au Canada.

Dans l'évaluation des données les plus récentes, il importe de ne pas perdre de vue les cinq points suivants :



Cela dit, la Commission suit les progrès accomplis par la GRC dans le cadre d'un accord qui a suivi un examen volontaire conjoint de l'équité en matière d'emploi terminé en 1995. Grâce à un engagement énergétique de la haute direction envers l'équité, la GRC a mis en train des mesures importantes et réalisé des progrès sensibles, notamment en atteignant la plupart des objectifs de recrutement et

avertir. prendra les mesures voulues dans un proche avenir. Commission espère que le gouvernement près d'approuver les décrets nécessaires. La d'année, le gouvernement ne semblait pas plus que la question était en discussion, mais, en fin Commission a été informée à plusieurs reprises Loi ne sont toujours pas adoptés. La du Canada : les décrets devant les assujettir à la Forces canadiennes et la Gendarmerie royale moins encourageante en ce qui concerne les La situation de l'équité en matière d'emploi est

### Dans l'attente d'un décret

du Comité des hauts fonctionnaires en décembre, la présidente de la Commission de la fonction publique et le secrétaire du Conseil du Trésor ont invité les administrateurs généraux du secteur public fédéral à faire preuve de leadership, en précisant que le succès remporté au chapitre de l'équité en matière d'emploi compterait beaucoup dans l'évaluation de leur rendement. La Commission espère que cette tendance se maintiendra et qu'elle mènera à des progrès plus rapides dans la fonction publique fédérale.

Il y a maintenant onze ans que les employeurs du secteur privé présentent des rapports annuels sur l'équité en matière d'emploi à Développement des ressources humaines Canada, y compris des données détaillées sur la représentation, l'embauche, l'avancement et la cessation d'emploi des membres des groupes désignés. Les données les plus récentes du secteur privé sont celles du 31 décembre 1997. Quelque 330 employeurs du secteur bancaire, des communications, des transports et d'« autres » secteurs ont présenté des données sur des effectifs totaux d'environ 570 000 travailleurs. La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés cétalières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les musées.

### Onze ans après...

d'avancement établis pour les membres réguliers de la Gendarmerie. En particulier, au cours des trois dernières années pour lesquelles la Commission dispose de données (1995 à 1997), plus de 30 % des nominations sont allées à des femmes et plus de 9 %, à des Autochtones. Bien que les objectifs de recrutement de membres de minorités visibles n'aient pas toujours été atteints, le niveau des nominations a été supérieur au taux de disponibilité de ce groupe dans la population active.

*Des progrès ont documenté brillamment*



**Tableau 9**  
**Conformité aux douze exigences législatives**  
*D'après 13 vérifications effectuées dans le secteur public (tableau 5)*

	Plaine	Absence de
1. Enquête sur l'effectif	3	10
2. Analyse de l'effectif	3	10
3. Examen des systèmes d'emploi	3	10
4. Suppression des obstacles	3	10
5. Mesures d'adaptation	5	8
6. Politiques et pratiques positives	2	11
7. Objectifs de recrutement et d'avancement	2	11
8. Objectifs de représentation	4	9
9. Suivi du plan	7	6
10. Information à fournir	6	7
11. Consultation des syndicats et des employés	4	9
12. Dossiers à tenir	12	1

la possibilité de mettre en place un nouveau système, plus efficace, de données sur l'équité en matière d'emploi. Deuxièmement, le Conseil a donné récemment aux ministères toute latitude pour assumer une responsabilité accrue dans la définition de leurs propres objectifs. Troisièmement, il oblige maintenant les ministères à lui rendre compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre des engagements signés à la suite des vérifications. Enfin, la Commission de la fonction publique a introduit dernièrement un outil de prévision informatisé, qui fournit aux ministères des points de repère clairs pour en arriver à un effectif représentatif dans des délais raisonnables.

Lorsque la Commission a décidé d'entreprendre plus de vérifications qu'elle ne

l'avait initialement prévu pour la première année, elle a obtenu l'autorisation du Conseil du Trésor pour concentrer celles-ci sur la fonction publique. L'objectif visé était de susciter une meilleure prise de conscience dans l'administration fédérale et de mettre en évidence l'importance d'une action rapide. Le nombre de ministères fédéraux en cours de vérification a plus que doublé, passant des 11 prévus à l'origine à 28.

Différents indices nous permettent de croire que ces efforts concertés commencent à porter fruit. Ainsi, la Commission a été particulièrement heureuse d'apprendre que le Bureau du Conseil privé avait fait de l'équité en matière d'emploi une priorité clé des sous-ministres pour 1999. De plus, à l'occasion d'un exposé conjointement présenté à une réunion

Quels sont les problèmes les plus courants? Un fait est particulièrement troublant : dans bien des ministères, c'est l'absence apparente d'un engagement concret aux échelons supérieurs. Parallèlement à ce manque de soutien, ou peut-être à cause de lui, les ministères n'ont pas régulièrement consacré les ressources nécessaires à l'équité en matière d'emploi. De plus, il y a encore un important roulement du personnel ayant l'expertise voulue pour faire en sorte que l'équité en matière d'emploi devienne réalité.

Trop de ministères fédéraux refusent de reconnaître leur propre responsabilité,

désignant plutôt des obstacles qui découlent de lignes directrices du Conseil du Trésor ou de la Commission de la fonction publique. Si les lignes directrices des organismes centraux peuvent expliquer l'existence de certains obstacles, elles ne sauraient en justifier le maintien. Dans ces cas, il incombe à chaque ministre de redresser la situation de concert avec l'organisme central intéressé. Comme le montre le tableau 9, il reste encore beaucoup à faire pour que la fonction publique fédérale se conforme aux exigences de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

### Quelques indices encourageants

Le Conseil du Trésor s'emploie activement à sensibiliser les ministères à leurs responsabilités d'équité en matière d'emploi. De concert avec la Commission de la fonction publique, le Conseil a récemment fait des progrès dans plusieurs secteurs importants. Premièrement, tant le Conseil du Trésor que la Commission de la fonction publique examinent

pour connaître les réactions aux mesures qu'ils prennent. Peu d'employeurs vérifiés se servaient du genre d'approche systématique nécessaire pour cerner les principaux obstacles et pour établir un plan sérieux d'équité en matière d'emploi. Tant qu'ils ne le feront, et ne le feront pas bien, les employeurs ne pourront pas être considérés comme étant en conformité avec cette exigence essentielle.

### La fonction publique : il faudra plus d'efforts

Dans la gestion des responsabilités qui lui incombent, la Commission est en liaison avec le Conseil du Trésor — qui est l'employeur du secteur public fédéral — au sujet des grands thèmes stratégiques et le tient au courant des conclusions auxquelles elle a abouti dans chaque cas. Toutefois, les ministères sont les premiers responsables du respect de leurs obligations en vertu de la *Loi*, et la Commission ne fait jamais le médiateur entre le Conseil du Trésor et les ministères si des engagements doivent être pris, s'il y a des difficultés ou si des ordres doivent être donnés. Dans la conduite des vérifications, la Commission doit être convaincue que les ministères et organismes saisissent bien les problèmes de leur organisation, qu'ils procèdent à des analyses sérieuses de leur effectif et à des examens satisfaisants de leurs systèmes d'emploi, qu'ils se suppriment les obstacles au besoin et qu'ils se fixent des objectifs réalistes dans leur progression vers un effectif représentatif.

genre ne s'est présentée. Un employeur qui avait noté une faible baisse de la représentation d'ensemble des femmes dans le groupe technique a constaté que leur taux de recrutement dépassait largement leur taux de disponibilité, mais, en même temps, que des femmes avaient quitté l'entreprise en nombre disproportionné. Cette découverte a révélé que l'examen des systèmes devait viser non pas le recrutement ou la sélection, mais le maintien en fonctions des femmes faisant partie de l'effectif.

*L'examen des systèmes d'emploi :*

Troisièmement, la Loi oblige les employeurs à évaluer la totalité des pratiques et des systèmes d'emploi pertinents afin de déterminer les motifs de sous-représentation dans chaque catégorie professionnelle. L'étude des systèmes d'emploi est peut-être la plus complexe des douze exigences législatives. C'est aussi le moyen le plus puissant de modifier la culture organisationnelle. Si l'on veut faire un bon examen des systèmes d'emploi, il faut y consacrer suffisamment de temps et de ressources, et connaître à fond les opérations des ressources humaines de l'organisation. Il ne s'agit ni d'un exercice à terminer en 24 heures ni d'un examen sur papier de politiques écrites. L'examen des systèmes d'emploi vise principalement à cerner les divers obstacles à une pleine représentation. En donnant l'assurance que seuls des systèmes, des politiques et des pratiques non discriminatoires sont en place, cette étape sert de point de départ à l'élaboration d'un plan d'équité en matière d'emploi qui permettra de supprimer

les obstacles cernés. L'examen devrait porter sur chacune des catégories professionnelles où l'employeur a constaté une sous-représentation. En définitive, on peut dire que l'examen des systèmes est judicieux si l'employeur peut cerner des obstacles ou des circonstances qui expliquent de manière raisonnable l'écart par rapport à une représentation équitable. Quels sont les difficultés les plus courantes à cet égard?

- À cause d'une compréhension insuffisante du problème, trop d'employeurs ne consacrent pas assez de temps et de ressources à l'examen de leurs systèmes d'emploi pour qu'il donne des résultats.
- Trop d'employeurs abordent le problème comme s'il s'agissait d'une liste d'épicerie en se demandant « Est-ce qu'on fait ceci? » plutôt que « Que faisons-nous et quelles seront les conséquences? » En essayant de répondre à cette dernière question, on est amené à faire un examen beaucoup plus complet des politiques et des pratiques en vigueur.
- Trop d'employeurs font abstraction des attitudes, de la culture organisationnelle, des stéréotypes, du « copinage » et d'autres formes de discrimination qui peuvent exister au sein de l'effectif et auxquelles il est difficile de s'attaquer.
- Trop d'employeurs négligent de consulter leurs syndicats et leurs employés pour déterminer la façon dont des politiques en apparence équitables sont appliquées et

employeurs établissent des objectifs de recrutement fondés sur différents facteurs, les plus importants étant les écarts de représentation, les considérations économiques, les tendances de la croissance et les changements anticipés de l'effectif. Toutefois, c'est la comparaison de l'effectif de l'employeur à la représentation externe qui sert de base à la définition des objectifs de recrutement à court terme.

Voici quelques exemples des problèmes constatés par les agents de vérification et des solutions adoptées :

○ Un employeur s'était servi, pour fixer ses objectifs, du taux national de disponibilité des femmes, qui s'élève à 45,9 %, en dépit du fait qu'une part assez importante de son effectif se composait de pilotes. D'après les données de la Commission, le taux de disponibilité des femmes pilotes se situe plutôt aux alentours de 17 %. Si cet employeur avait utilisé le pourcentage supérieur, il n'aurait eu en pratique aucune possibilité d'atteindre l'objectif souhaité. Dans les cas de ce genre, la Commission renseigne l'employeur sur les données appropriées, de façon que ses objectifs soient réalistes et qu'il soit en mesure de faire des progrès raisonnables en vue de les atteindre.

○ L'inverse est également vrai. Un employeur qui recrutait ses travailleurs exclusivement dans la région de Toronto a fourni des estimations nationales pour ses employés de bureau, s'attendant à un taux de disponibilité relativement faible de

membres de minorités visibles. Pour l'ensemble du Canada, le taux de disponibilité des employés de bureau membres de minorités visibles est de 9,4 %, mais, à Toronto, ce taux grimpe à 26,4 %. Une fois de plus, il incombat à la Commission de signaler à cet employeur les faiblesses de l'analyse de son effectif et de lui demander d'apporter les modifications nécessaires.

○ Lorsqu'il faut déterminer les données à employer, beaucoup de facteurs différents peuvent jouer, et de nombreuses variations peuvent se produire. Ainsi, un employeur qui avait une analyse tout à fait acceptable de son effectif s'était servi d'estimations locales générales pour établir combien d'employés des services l'entreprise devrait avoir. Pour déterminer le taux de disponibilité dans la catégorie dite des « professions » (spécialistes), cependant, la société a utilisé des estimations nationales plus détaillées. Ce genre de combinaison reflète une approche réaliste de la question.

○ Lorsqu'une analyse de l'effectif a été réalisée, la Commission s'attend à ce que les employeurs examinent les statistiques concernant le recrutement, l'avancement et les cessations d'emploi pour trouver les motifs de toute sous-représentation. L'analyse peut révéler qu'il y a eu un nombre assez important d'occasions d'embauche au cours de l'année précédente, mais qu'on n'en a pas profité pour attirer des membres des groupes désignés. Il est également possible que l'analyse révèle qu'aucune occasion de ce

L'analyse de données produise des résultats utiles, le taux de réponse à l'enquête doit être assez élevé, et l'employeur doit avoir mis en place un système permettant d'identifier les nouveaux employés et de fournir des renseignements à jour. Certains employeurs n'avaient pas fait d'enquête sur leur effectif au cours de la dernière décennie, alors que beaucoup d'autres, dont l'enquête a été jugée acceptable, devaient réviser leur questionnaire pour qu'il reflète les modifications apportées à la Loi.

*L'analyse de l'effectif* : Deuxièmement, la Loi oblige les employeurs à analyser les données sur leur effectif afin de déterminer le degré de sous-représentation des membres des groupes désignés dans chaque catégorie professionnelle. Souvent les analyses effectuées avaient des défauts. Parmi les problèmes les plus courants, mentionnons que certains employeurs ont utilisé des données désuètes provenant de vieilles enquêtes et de données inexacts sur la représentation externe, ont fait porter leur analyse sur l'ensemble de leur organisation sans s'arrêter aux différentes catégories professionnelles, se sont servis d'estimations qui ne reflétaient pas la région géographique dans laquelle ils pouvaient raisonnablement s'attendre à recruter leurs employés, ou encore n'ont pas examiné les tendances en matière d'emploi.

Au cours des vérifications, les agents prennent soin de s'assurer que la méthodologie utilisée par l'employeur est appropriée. C'est un facteur essentiel si les employeurs souhaitent vraiment réaliser des progrès raisonnables. Les

efforts à déployer pour en arriver à une représentation équitable.

Une fois que l'enquête sur l'effectif a permis de déterminer la représentation des groupes désignés, les données sur la représentation externe ou la disponibilité dans la population active produites par Statistique Canada jouent un rôle essentiel en indiquant si un employeur a une représentation appropriée des groupes désignés dans son effectif. En comparant la représentation effective à la représentation attendue, l'employeur peut déterminer les lacunes. En étant au fait de ces lacunes, des écarts qui existent dans l'embauche et les promotions, et de toute surreprésentation au niveau des cessations d'emploi, il peut procéder à un examen efficace de ses systèmes d'emploi qui permettra de cerner les obstacles.

Jusqu'à maintenant, ces étapes clés imposées par la Loi ne semblent pas bien comprises des employeurs. En fait, la Commission a constaté que certains avaient élaboré un plan d'équité en matière d'emploi comportant des objectifs et un échéancier sans avoir procédé au préalable à une analyse de leur effectif ou examiné les causes de la sous-représentation des groupes désignés. Malgré des efforts qui peuvent être considérables, ces employeurs négligent des étapes clés de l'élaboration d'un plan pouvant aboutir à des résultats concrets. Ces étapes sont expliquées dans les paragraphes qui suivent.

*L'enquête sur l'effectif* : Premièrement, la Loi oblige les employeurs à mener une enquête sur leur effectif afin de recueillir des données sur la représentation des groupes désignés. Pour que



avaient découlé de la version originale de la Loi. La situation n'a pas vraiment changé depuis. Beaucoup d'employeurs ne sont pas allés au-delà de la présentation de leur rapport annuel d'équité en matière d'emploi à l'annuel. Développement des ressources humaines Canada et de l'élaboration de politiques sur le harcèlement et l'équité, qui n'étaient que trop souvent reléguées au fond d'un tiroir. Comme le montre le tableau 8, la plupart des employeurs ne s'étaient pas conformés à la plupart des douze exigences législatives.

Comme le montre le tableau 8, alors que 12 employeurs se sont acquittés de l'obligation de mener une enquête sur leur effectif, seulement deux avaient procédé à une analyse satisfaisante de celui-ci et seulement un avait effectué un examen acceptable de ses systèmes

Les premières étapes sont les plus importantes

d'emploi pour définir les obstacles entravant le plein emploi de membres des groupes désignés.

Les premières étapes sont les plus importantes

Bien qu'il soit encore trop tôt pour déceler des tendances sûres, les vérifications terminées au dernier trimestre de 1998 montraient qu'un certain nombre d'employeurs avaient déployé des efforts accrus afin de s'acquitter des trois premières tâches nécessaires à l'édification d'un programme efficace d'équité en matière d'emploi : l'enquête sur l'effectif, l'analyse de celui-ci et l'examen des systèmes d'emploi. Ces trois premières étapes sont les plus difficiles et les plus longues à mettre en œuvre. Cependant, une fois qu'ils les ont réalisées, les employeurs connaissent les obstacles à surmonter et les

Tableau 8  
Conformité aux douze exigences législatives  
D'après 64 vérifications effectuées dans le secteur privé

	Pleine conformité	Absence de conformité
1. Enquête sur l'effectif	12	52
2. Analyse de l'effectif	2	62
3. Examen des systèmes d'emploi	1	63
4. Suppression des obstacles	1	63
5. Mesures d'adaptation	5	59
6. Politiques et pratiques positives	1	63
7. Objectifs de recrutement et d'avancement	1	63
8. Objectifs de représentation	1	63
9. Suivi du plan	2	62
10. Information à fournir	11	53
11. Consultation des syndicats et des employés	10	54
12. Dossiers à tenir	32	32

La Commission espère combler l'écart éventuel grâce à un certain nombre d'initiatives :

- Tout d'abord, une rationalisation de la méthode de vérification initiale des employés non conformes devrait réduire le laps de temps nécessaire pour réaliser la phase initiale.

- Ensuite, la Commission espère que les employés prendront à la longue des mesures pour se conformer à la Loi avant que les agents de vérification de la conformité ne se rendent chez eux, ce qui devrait réduire sensiblement le nombre des lourds suivis à effectuer.

- Enfin, on s'attend à des alternances annuelles de la charge de travail entre les vérifications initiales et les vérifications de suivi : le nombre élevé de nouveaux dossiers ouverts en 1998 a fait monter considérablement le nombre de suivis à faire en 1999. De même, comme les nouvelles vérifications entreprises en 1999 seront moins nombreuses, la charge de travail que les suivis représenteront sera relativement minimale en 2000, ce qui devrait permettre au personnel d'entreprendre alors un nombre élevé de vérifications initiales dans la troisième année du programme.

## Seulement deux cas de pleine conformité

Comme il a été noté plus haut, seulement deux employés avaient été jugés en conformité avec les douze exigences législatives à la fin de l'année. L'un des deux employés, Condition féminine Canada, fait partie du secteur public et l'autre, A. J. Bus Lines, du secteur privé. Ce dernier, une société du Nord de l'Ontario ayant un effectif de 124 employés, mérite des félicitations pour avoir réussi, sous la direction active de son président, à parvenir à la pleine conformité au cours de la vérification. C'est là un excellent exemple de la façon dont l'engagement de la haute direction permet d'agir vite et bien. Condition féminine Canada, organisme fédéral comptant 210 employés, mérite également des félicitations pour avoir été le seul employeur vérifié qui ait réussi à réaliser une pleine représentation des quatre groupes désignés à tous les niveaux de l'organisation.

## Il reste beaucoup à faire dans le secteur privé

Le nombre considérable de vérifications effectuées dans la première année a donné à la Commission de précieux renseignements sur le travail accompli par les employeurs, les initiatives les plus efficaces et les mesures à prendre pour augmenter le degré initial de conformité.

En révisant et en renforçant la Loi sur l'équité en matière d'emploi, le Parlement réagissait aux résultats limités et souvent irréguliers qui

La Direction de l'équité en matière d'emploi a un effectif de 21 employés et un budget annuel de 1,3 million de dollars. Les agents sont censés assumer une charge de travail de 8 à 10 vérifications complètes par année, selon la taille et la complexité des organisations faisant partie de leur portefeuille, tandis que les superviseurs doivent s'occuper d'environ la moitié de cette charge, ce à quoi il faut ajouter leurs fonctions de gestion. La Direction est également secondée par un service d'analyse des statistiques et un service d'élaboration de programmes.

Le tableau 7 montre la charge de travail des deux premières années du programme de vérification, 1998 et 1999. En 1999, la Direction de l'équité en matière d'emploi aura 161 vérifications en cours : 61 commencées en 1998 et 100 nouvelles, qui devraient être

amorçées dans l'année, dont 75 consisteront en des vérifications de suivi.

Les 161 vérifications en cours représentent en apparence une très lourde charge de travail pour chaque agent. Cependant, sur les 61 vérifications reportées de 1998 à 1999, 28 en étaient au stade de la négociation des engagements à la fin de l'année; elles imposeront donc aux agents une charge supplémentaire limitée. Tel qu'il a été mentionné plus haut, les 75 vérifications de suivi nécessaires limitent le nombre de nouvelles vérifications qui pourront être amorçées en 1999. Les 25 nouvelles vérifications prévues porteront à 135 le nombre total de dossiers ouverts au cours des deux premières années du programme. Or, s'il faut vérifier les 412 employés soumis à la Loi en cinq ans, le nombre de dossiers traités à la fin de 1999 devrait se situer aux alentours de 165.

Tableau 7  
Charge de travail en vérification, 1998 et 1999

Vérifications entreprises, 1998 et 1999	Vérifications terminées, 1998	Vérifications en cours, 1999
Vérifications entreprises en 1998		
110		
Employeurs ayant signé des engagements		
47		
Pleine conformité		
	2	
Vérifications reportées de 1998 à 1999		
61		
Vérifications de suivi à entreprendre		
75		
Nouvelles vérifications à entreprendre		
25		
135	49	161
Totaux		

## Une vérification de suivi chez la plupart des employeurs

Au cours de la première année du mandat de la Commission, les agents de vérification de la conformité ont consacré un temps considérable à des vérifications initiales exhaustives, sans tenir compte du degré de conformité des employeurs. En fin d'année, comme le montre le tableau 5, 75 des 77 employeurs qui ont reçu un rapport devaient faire l'objet d'un suivi destiné à évaluer les résultats de la mise en oeuvre de leurs engagements et leur conformité à la Loi.

Au cours de la deuxième année du programme, les suivis à effectuer limiteront le nombre de nouvelles vérifications initiales que pourra entreprendre la Commission, ce qui nécessitera une certaine adaptation des méthodes de travail utilisées jusqu'ici.

Même si la Commission compte modifier le processus d'exécution des vérifications initiales, elle suivra de près les effets de tout changement apporté pour s'assurer qu'il ne compromet pas les résultats recherchés, qu'il s'agisse de la conformité des employeurs ou du respect du cycle de vérification global. La Commission examinera également la possibilité de mieux cibler les vérifications afin d'en optimiser les résultats. Ainsi, elle pourrait relever le pourcentage de gros employeurs à vérifier au cours des premières années ou cibler des employeurs qui, dans un secteur d'activité donné, ont des niveaux de représentation sensiblement inférieurs à ceux d'organisations semblables.

D'une part, l'essentiel de la partie de la vérification dont l'agent de vérification de la conformité est responsable — étapes allant de la réception du questionnaire de recherche à la présentation de la version préliminaire du rapport provisoire — a nécessité en moyenne quatre à six mois. D'autre part, la moitié des employeurs a mis beaucoup plus que les 30 à 60 jours prévus à l'origine pour renvoyer des engagements satisfaisants.

Pour terminer les vérifications initiales dans un délai raisonnable, la Commission continuera d'encourager les employeurs à respecter le délai de 30 à 60 jours prévu pour renvoyer des engagements acceptables. La norme prévoit maintenant une période de négociation à utiliser au besoin ainsi qu'une période définie destinée à produire la version définitive du rapport et à obtenir les signatures nécessaires. Afin de rendre le processus plus efficace, la date de la vérification de suivi, si elle est nécessaire, sera fixée au moment où le rapport est remis pour la première fois à l'employeur. Ainsi, la période de temps nécessaire à la négociation des engagements par la suite ne modifiera pas cette date importante.

La Commission continuera à suivre ses normes opérationnelles de près parce que ses activités comprendront des aspects nettement plus complexes au cours de la deuxième année de son mandat, lorsqu'il faudra mener de front des vérifications initiales et de suivi.

**Suivi des progrès par rapport aux normes**

La Commission a défini des normes de service pour les agents de vérification de la conformité et des délais dans lesquels les employeurs devraient s'acquitter de leurs obligations. Ces normes tiennent compte d'un grand nombre de variables et se fondent sur les connaissances glanées au cours de la première année de mise en œuvre. On en trouvera un aperçu au tableau 6.

Au moment d'élaborer son programme de vérification, la Commission espérait que la durée totale de traitement d'un dossier se situerait entre quatre et six mois. Cette prévision initiale s'est révélée un peu trop optimiste, surtout parce que la plupart des employeurs étaient mal préparés à respecter les exigences de la nouvelle loi ou n'en saisissaient pas vraiment la portée. En pratique, il a fallu entre neuf et onze mois pour terminer la plupart des vérifications pendant la première année.

Tableau 6		Normes d'exécution des vérifications*		Délai en jours civils	
Activité		Agent de vérification		Employeur	
Remplir et renvoyer le questionnaire de recherche		30 jours			
Examiner le questionnaire de recherche, procéder à l'évaluation initiale et effectuer la visite sur place		90 jours			
Terminer l'analyse, rédiger et présenter une version préliminaire du rapport provisoire ou, en cas de conformité, un rapport définitif		49 jours, 70 pour rapport bilingue			
Approuver le rapport** et présenter des engagements		30-60 jours			
Négocier les engagements		30 jours			
Mettre le rapport en forme finale et le renvoyer à l'employeur		7 jours			
Obtenir la signature du chef de la direction ou du sous-ministre et mettre fin à la vérification		15-30 jours			
<b>Délai total</b>		<b>9 à 11 mois***</b>			

\* Les agents commencent la vérification dans les 90 jours suivant l'avis officiel donné à l'employeur.

\*\* S'il y a pleine conformité, la vérification prend fin à cette étape.

\*\*\* Selon la taille et la complexité de l'organisation.



Toutefois, au terme du délai prévu, une vérification de suivi est effectuée. Lorsqu'il y a pleine conformité, que ce soit à l'étape initiale ou au stade de la vérification de suivi, un rapport définitif est rédigé et le dossier est fermé.

**Situation des vérifications en fin d'année**

Le tableau 5 montre qu'en fin d'année la Commission avait produit en tout 77 rapports de vérification. Seulement deux employeurs se conformaient pleinement à la Loi, tandis que 75 devaient faire l'objet de vérifications de suivi. Sur ce nombre, des engagements acceptables ont été négociés avec 47 employeurs, et les

**Etat d'avancement des vérifications : Grandes étapes terminées**  
Au 31 décembre 1998

Tableau 5				
Etapes de vérification				
Secteur privé	Fonction publique	Employeurs distincts	Total	
82	26	2	110	Vérifications entreprises
69	13	2	84	Visites sur place effectuées
64	11	2	77	Rapports produits
63	10	2	75	Vérifications de suivi nécessaires
39	9	1	49	Vérifications terminées
38	8	1	47	Engagements dignes
1	1	0	2	Pleine conformité

rapports correspondants ont été signés par le chef de la direction ou l'administrateur général. Les 28 vérifications restantes, qui étaient au stade de la négociation des engagements, devraient être terminées fin avril 1999. La Commission s'attend à ce que ces dossiers aient dépassé le stade de la production du rapport et atteint celui de la négociation des engagements à la fin d'avril 1999. Outre les 110 vérifications entreprises en 1998, elle avait déjà amorcé les premières vérifications de suivi au 31 décembre.

Aperçu du processus de vérification

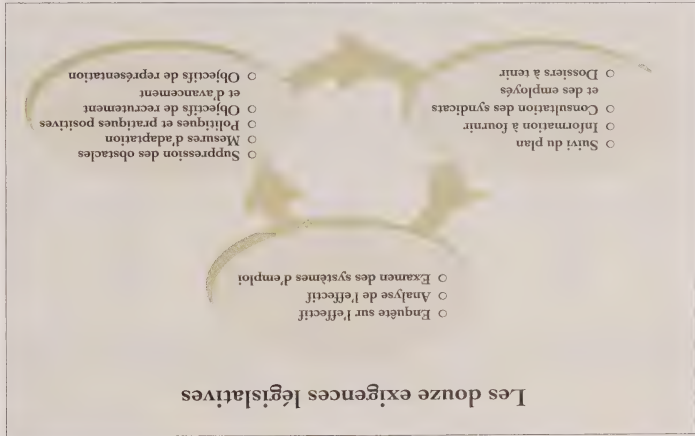
Dans les 90 jours suivant l'envoi d'un avis de vérification à un employeur, l'agent de

vérification de la conformité entreprend officiellement la vérification en demandant de la documentation sur le programme d'équité en matière d'emploi de l'organisation. Sur la base de cette documentation, l'agent établit une évaluation initiale des progrès accomplis par l'employeur en vue de se conformer aux exigences législatives, évaluation qui est confirmée d'habitude par une visite sur place. La visite comprend ordinairement des

séances d'information avec les cadres supérieurs responsables de l'équité en matière d'emploi et des entrevues avec des membres de la direction, des représentants des syndicats et des employés ainsi qu'avec des membres des groupes désignés.

En cas de non-conformité, l'agent rédige un rapport provisoire indiquant les secteurs où des engagements sont requis. Le rapport est transmis à l'employeur, qui est chargé de formuler les engagements en question. Selon l'ampleur de la tâche à accomplir, un délai pouvant atteindre un an lui est accordé pour mettre en œuvre les engagements. Une fois ces derniers négociés, la version définitive du rapport provisoire est signée par le chef de la direction et par l'agent de vérification de la conformité, ce qui met fin à la vérification.

base de ces progrès que les organisations seront jugées dans le cadre des vérifications qui seront effectuées au cours d'un deuxième cycle.



De plus, les employeurs sont tenus de consulter les représentants des salariés et les agents négociateurs sur l'élaboration, la mise en œuvre et la révision du plan d'équité en matière d'emploi, de suivre les progrès réalisés dans l'application du plan et de veiller à ce que les employés soient régulièrement informés des mesures prises pour administrer les différents aspects du programme.

La Loi précise aussi bien les obligations de l'employeur en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi que *ce qu'il n'est pas tenu de faire*. Ainsi, l'employeur n'est pas obligé de créer de nouveaux postes, d'établir des quotas ou encore de recruter ou de promouvoir des employés non qualifiés. Il n'a en fait à prendre aucune mesure qui lui causerait un préjudice injustifié.

La Commission a l'intention de vérifier la conformité des employeurs aux douze exigences prévues par la Loi (illustrées ci-dessous). Toutes ces étapes font partie des mesures nécessaires à l'établissement d'un bon programme d'équité en matière d'emploi.

Il importe de rappeler que la nouvelle loi maintient les obligations de base qui existaient déjà depuis un certain temps, notamment :

- Recueillir des données sur la situation d'emploi des quatre groupes désignés, présenter des rapports annuels à ce sujet à

- Mettre en œuvre un plan d'action, comprenant la suppression des obstacles à l'emploi, l'application de mesures positives et l'établissement d'objectifs de recrutement et d'avancement, visant à assurer des progrès raisonnables en vue d'une pleine représentation.
- Examiner tous les systèmes d'emploi afin de déterminer les obstacles pouvant contribuer à la sous-représentation.

Développement des ressources humaines Canada et analyser ces données afin de déterminer les secteurs de sous-représentation.

Définir et mesurer les progrès réalisés

Tableau 4		Organisations du secteur public en cours de vérification, selon la taille de l'employeur									
		Fonction publique					Employeurs distincts				
		en mars 1998					en octobre 1998				
		Visés par la Loi		En cours de vérification			Visés par la Loi		En cours de vérification		
		Employeurs	Employés	Employeurs	Employés	Employés	Employeurs	Employés	Employeurs	Employés	Employés
10 000 et plus	5	102 856	2	33 175	2	84 710	0	0	0	0	0
2 000-9 999	15	64 318	7	26 774	4	11 756	0	0	0	0	0
1 000-1 999	2	2 443	1	1 233	0	0	0	0	0	0	0
500-999	8	5 272	6	4 120	2	1 500	0	0	0	0	0
100-499	18	4 345	10	2 200	6	1 755	2	609	0	0	0
Moins de 100	17	597	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	65	179 831	26	67 502	14	99 721	2	609	0	0	0

Tableau 3  
Organisations et employés du secteur privé en cours de vérification, selon la province et le secteur  
Au 31 décembre 1998

Secteur d'activité									
Banques	Employés	0	0	0	0	1	0	0	104
Nouvelle-Écosse	0	0	2	286	3	574	3	1 968	8
Ile-du-Prince-Édouard	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nouveau-Brunswick	0	0	4	3 628	3	1 224	0	0	7
Québec	4	2 736	11	7 088	10	3 130	3	637	28
Ontario	4	2 569	13	12 567	18	9 230	7	3 771	42
Manitoba	0	0	2	536	4	1 160	2	1 657	8
Saskatchewan	0	0	1	220	1	142	3	3 226	5
Alberta	1	370	7	9 330	8	4 234	3	916	19
Colombie-Britannique	2	2 824	6	11 917	7	8 397	4	932	19
Territoires du Nord-Ouest	0	0	0	0	1	247	0	0	1
Yukon	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Reste**	353	931			3	563		802	5 649
Canada***	5	8 852	26	46 503	38	32 005	13	13 909	82
Total									
Banques	Employés	0	0	0	0	0	0	0	1
Communications	Employés	0	0	0	0	0	0	0	0
Transports	Employés	1	104	0	0	0	0	0	0
Autres*	Employés	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	Employés	1	104	0	0	0	0	0	1

Nota :  
\* La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés cétalières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les mutuelles.  
\*\* Employés à l'égard desquels aucun rapport détaillé n'a été produit parce que les employeurs ne sont tenus de faire une déclaration que dans les régions où ils ont au moins 100 employés.  
\*\*\* Le nombre d'employeurs mentionné par province et territoire englobe les bureaux régionaux, lesquels ne sont pas comptabilisés sous la rubrique « Canada ».

**Tableau 2**  
Organisations et employés du secteur privé visés par la Loi sur l'équité en matière d'emploi  
selon la province et le secteur  
Au 31 décembre 1998

Secteur d'activité											
Banques	Communications	Transports	Autres*	Total	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba
Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs	Employeurs
4	4	7	0	15	5 754	3	9	28	98	169	48
1 482	2 724	1 548	0	5 754	12 756	15 883	12 756	0	2 238	34 253	5 076
3	2	4	0	9	1 115	15 883	12 756	0	2 238	34 253	5 076
5	7	13	3	28	15 883	12 756	0	2 238	34 253	5 076	5 076
6	7	12	0	25	12 756	15 883	12 756	0	2 238	34 253	5 076
13	34	41	10	98	101 777	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
12	51	76	30	169	246 519	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
5	9	20	14	48	29 312	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
5	4 953	7 402	11 881	32	15 942	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
5	3 980	3 013	3 895	32	15 942	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
7	18	36	12	73	55 341	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
9	21	33	12	75	68 084	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
Territoires du Nord-Ouest											
1	74	2	0	9	1 141	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
1	56	1	0	2	366	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
1	1 577	4 374	8 081	3 134	17 166	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076
Canada***											
19	170 434	96	150 005	333	571 156	12 756	15 883	12 756	34 253	5 076	5 076

Nota :

- \* La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés cétalières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les musées.
- \*\* Employés à l'égard desquels aucun rapport détaillé n'a été produit parce que les employeurs ne sont tenus de faire une déclaration que dans les régions où ils ont au moins 100 employés.
- \*\*\* Le nombre d'employeurs mentionné par province et territoire englobe les bureaux régionaux, lesquels ne sont pas comptabilisés sous la rubrique « Canada ».



**Les employeurs coopèrent bien**

Presque tous les employeurs vérifiés, tant publics que privés, ont fait preuve de bonne volonté à l'égard de l'équité en matière d'emploi et ont manifesté une attitude positive envers le processus de mise en œuvre. Les membres de leur personnel ont travaillé avec diligence pour respecter des délais et exigences. La plupart des employeurs ont déclaré que, malgré l'inquétude initiale qu'avait suscitée l'avis de vérification, ils avaient trouvé l'approche de la Commission raisonnable et professionnelle.

Bien que la nouvelle loi privilégie explicitement les règlements à l'amiable, elle autorise la Commission à donner des ordres aux employeurs et à demander la constitution d'un tribunal indépendant pour trancher les cas litigieux.

Au cours de l'année écoulée, la Commission a eu à donner qu'un seul ordre à un employeur qui refusait de coopérer, ce qui a d'ailleurs permis de régler le problème sans recourir à un tribunal. Dans sept autres cas, l'agent de vérification de la conformité n'avait pas initialement réussi à négocier des engagements satisfaisants, mais les problèmes ont finalement été réglés sans qu'il soit nécessaire de signifier une ordonnance.

La Commission se réjouit de la coopération offerte par les employeurs jusqu'ici. Toutefois, c'est au stade des vérifications de suivi, lorsqu'elle déterminera dans quelle mesure ils auront respecté leurs obligations réelles, que se révélera leur véritable degré de coopération.

Tableau 1 Nombre total d'employeurs et d'employés visés par la Loi sur l'équité en matière d'emploi et en cours de vérification, selon le secteur					
Au 31 décembre 1998					
Secteur	Sous-secteur	Visés par la Loi	Employés	Employeurs	En cours de vérification
Secteur privé	Banques	19	170 434	5	8 852
	Communications	96	191 432	26	46 503
	Transports	165	150 005	38	32 005
	Autres*	53	59 285	13	13 909
	Fonction publique fédérale	65	179 831	26	67 502
Employeurs distincts fédéraux		14	99 721	2	609
Total		412	850 708	110	169 380

\* La catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés céréalières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les musées.

et organismes fédéraux, et 2 employés distincts du secteur public fédéral.

Le tableau 1 donne un aperçu des employés et des employés visés par la Loi et en cours de vérification.

Le tableau 2 donne un aperçu des employés et des employés du secteur privé par province et par sous-secteur, tandis que le tableau 3 présente les mêmes renseignements pour les employés en cours de vérification à la fin de la première année. On trouvera dans le tableau 4 un aperçu des ministères et organismes du secteur public assujettis à la Loi et en cours de vérification, selon la taille.

Le tableau 1 présente le nombre réel d'organisations du secteur privé visées par la Loi. Les tableaux 2 et 3 contiennent des chiffres relatifs tant aux administrations centrales qu'aux bureaux régionaux et locaux où se trouvent les employés, de sorte que le nombre d'employeurs qui y figure dépasse le nombre réel d'organisations.

C 333 employés privés assujettis à la réglementation fédérale et sociétés d'Etat comptant 100 employés ou plus dans les banques, les communications, les transports et d'« autres » secteurs (la catégorie « autres » comprend une foule d'entreprises, allant des sociétés céréalières aux mines d'uranium, en passant par les centrales nucléaires, les sociétés de crédit et les musées);

C 65 ministères et organismes de la fonction publique fédérale où le Conseil du Trésor constitue l'employeur, indépendamment de leur taille;

C 14 employés distincts du secteur public ayant un effectif de 100 employés ou plus.

La Commission espère vérifier la conformité de tous les employés au cours des cinq premières années de son mandat. Au 31 décembre 1998, c'est-à-dire à la fin de la première année de vérification, elle avait entrepris 110 vérifications visant 82 employés du secteur privé, 26 ministères

## L'équité en matière d'emploi

n départ énergétique et une bonne première année de mise en œuvre active : c'est à la fois ce qu'exigeait le nouveau mandat de la Commission en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (1996) et ce que la Commission croit avoir réalisé.

À la fin de 1998, la Direction de l'équité en matière d'emploi de la Commission avait dépassé son objectif de la première année, qui consistait à entreprendre 82 vérifications de conformité. Elle avait également réussi à établir des relations fermes, mais empreintes d'esprit de coopération, avec la plupart des employeurs et avait négocié avec succès, dans les cas de non-conformité, des engagements destinés à amener les employeurs à respecter les exigences de la *Loi*.

L'expérience acquise par la Commission au cours de cette première année fait ressortir à quel point les modifications apportées à la *Loi* étaient nécessaires. En effet, même si les exigences de la loi adoptée en 1986 étaient quasi identiques à celles de la loi de 1996, presque tous les employeurs vérifiés avaient encore un travail considérable à faire pour

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui a pris effet le 24 octobre 1996, a établi un régime de mise en œuvre imposant aux employeurs sous réglementation fédérale de veiller à ce que les membres de quatre groupes désignés — les femmes, les Autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées — soient équitablement représentés au sein de leur effectif.

Fin décembre 1998, la *Loi* s'appliquait à 412 organisations ayant un effectif total de 850 708 travailleurs dans les secteurs suivants :

### Profil des employeurs

atteindre la pleine conformité avec les obligations définies par le Parlement. De plus, les premières vérifications entreprises dans les ministères et les organismes fédéraux, où l'équité en matière d'emploi est obligatoire depuis 1983, donnent à penser que la fonction publique fédérale n'a pas assumé le rôle de leadership que les Canadiens auraient pu attendre d'elle.

## Les plaintes

En 1998, la Commission a mené à terme le traitement de 191 plaintes de discrimination fondée sur l'âge. Neuf cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement. Dix-huit ont été

soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Aucune plainte de cette catégorie n'a été renvoyée cette année au Tribunal canadien des droits de la personne. 🏛️

### Âge : Bilan des plaintes en 1998

Règlement hâtif	1
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	8
Autres voies de recours	18
Renvoi à un tribunal	0
Irrecevables <sup>1</sup>	10
Rejet pour manque de preuves	24
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	22
Plainte sans suite <sup>3</sup>	108
<b>Total</b>	<b>191</b>

- <sup>1</sup> *Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.*
- <sup>2</sup> *Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.*
- <sup>3</sup> *Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne poursuivait pas pour suivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de discrimination illicite.*

devrait pas non plus pouvoir invoquer leur âge pour les empêcher de travailler.

### Les problèmes d'emploi

Les travailleurs aussi bien jeunes qu'âgés doivent affronter des problèmes sur le marché du travail. Les jeunes trouvent souvent difficile sinon impossible d'obtenir un emploi où ils puissent se servir de ce qu'ils ont appris en faisant leurs études. Le problème de l'emploi des jeunes n'est ni nouveau ni limité au Canada, mais cela ne le rend pas plus tolérable. De façon constante, le taux de chômage chez les jeunes est beaucoup plus élevé que chez les adultes.

Même si les problèmes d'emploi n'épargnent ni les jeunes ni les moins jeunes, la plupart des plaintes de discrimination fondée sur l'âge sont présentées à la Commission par des travailleurs âgés. Dans l'un des cas survenus en 1998, la plainte provenait d'une femme dans sa cinquantaine avancée qui avait posé sa candidature à un poste, en réponse à une annonce. Bien qu'elle ait réussi à l'épreuve de sélection, elle a été informée que l'entreprise lui avait préféré d'autres candidats. Elle a allégué que l'un des superviseurs lui avait dit que la société ne souhaitait pas engager de candidats

de plus de 50 ans parce qu'ils étaient plus susceptibles que les autres de se blesser et de réclamer des indemnités pour accident du travail. Un examen des résultats de l'épreuve a révélé que deux personnes plus jeunes, qui avaient reçu des offres d'emploi, avaient obtenu des notes inférieures à celles de la plaignante. Celle-ci a reçu une somme d'argent en dédommagement ainsi que des excuses.

En 1998, un tribunal des droits de la personne a rendu une décision dans une autre affaire de discrimination fondée sur l'âge, *Singh c. Statistique Canada*. Surendar Singh alléguait que, parce qu'il était dans la quarantaine, son nom n'avait pas été inscrit dans le répertoire des économistes, même s'il était qualifié. Le tribunal a jugé que l'âge de M. Singh avait joué un rôle dans la décision prise par Statistique Canada et a donc conclu que l'organisme avait fait preuve de discrimination directe envers M. Singh. Le tribunal a ordonné à Statistique Canada de l'intégrer, à la première occasion raisonnable, à un poste d'économiste subalterne, auquel il aurait vraisemblablement été promu si son nom avait été porté au répertoire. L'organisme devait également verser à M. Singh la différence entre son salaire et celui du poste qu'il aurait occupé s'il avait été promu. L'affaire est actuellement en appel.



appliquant la règle de l'âge de la retraite en vigueur pour ce genre d'emploi ».

L'idée d'abroger cette disposition n'est pas nouvelle. En 1988 déjà, le Comité permanent des droits de la personne de la Chambre des communes avait, dans son rapport intitulé *Le droit de la personne et le vieillissement au Canada*, qualifié la retraite obligatoire de « forme institutionnalisée de discrimination selon l'âge ». La Commission partage ce point de vue depuis longtemps, et ce, pour diverses raisons.

Les travailleurs qui ont connu de longues périodes de chômage sont peu susceptibles d'avoir économisé suffisamment d'argent ou d'avoir accumulé suffisamment de service ouvrant droit à pension pour avoir les moyens de partir à la retraite. De même, les employés âgés occupant des postes peu rémunérés et sans régime de pension pourraient avoir besoin de demeurer plus longtemps au sein de la population active. La retraite obligatoire peut également causer des difficultés aux femmes qui sont entrées sur le marché du travail au tard ou qui l'ont quitté pendant un certain nombre d'années pour s'occuper de leurs enfants.

*La Commission croit*

*que le système de retraite doit être révisé*

*afin d'assurer la viabilité à long terme*

*critère pour*

*déterminer si les*

*employés peuvent*

*conserver leurs*

*fonctions*

commente les défis considérables que posent les tendances du vieillissement; des études montrent que ces tendances se traduisent ordinairement par une diminution du nombre de personnes faisant partie de la population active rémunérée. Le rapport de l'OCDE signale que lorsque les employés sont traités comme s'ils avaient tous exactement les mêmes besoins, on fait abstraction d'importants facteurs susceptibles d'influer sur leur volonté et leur capacité de demeurer au sein de la population active.

De la même façon, une étude réalisée pour le compte de l'Institut C. D. Howe, *Flexible Retirement as an Alternative to 65 and Out*, note qu'il est temps de repenser le schéma traditionnel qui consiste à se débarrasser des gens dès qu'ils ont atteint leur 65<sup>e</sup> anniversaire. Elle signale l'insistance actuelle sur la retraite anticipée, qui n'est appropriée que si elle est volontaire et répond aux préférences et besoins des employeurs et des employés. Elle soutient que l'âge de la retraite devrait être fixé conjointement par les travailleurs et leur employeur. Cela devrait permettre tant d'anticiper que de retarder la retraite, de façon à répondre aux besoins de plus en plus divers des deux parties.

C'est dans cet esprit que la Commission souhaite l'abrogation de l'alinéa 15c) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, qui permet la discrimination fondée sur l'âge s'il s'agit de « mettre fin à l'emploi d'une personne en

a population du globe vieillit rapidement. Il s'agit là d'un phénomène qui comporte des incidences de toutes sortes — sociales, économiques et politiques. C'est dans ce contexte que l'Assemblée générale des Nations Unies a proclamé 1999 Année internationale des personnes âgées. L'Année doit favoriser une prise de conscience mondiale de l'importance des aînés et de leur rôle dans la société.

Les Nations Unies ont également adopté à l'égard des personnes âgées une série de principes qui portent sur l'indépendance, la dignité, la participation, les soins et l'épanouissement personnel.

Deux de ces principes relèvent des droits de la personne. Le premier, l'indépendance, affirme que les personnes âgées ont le droit de déterminer « à quel moment et à quel rythme elles se retireront de la vie active ». Le second, la dignité, déclare que les « personnes âgées devraient être traitées avec justice quels que soient leur âge, leur sexe, leur race ou leur origine ethnique, leurs handicaps ou autres caractéristiques, et être appréciées indépendamment de leur contribution économique ».

### La retraite obligatoire

Dans notre pays, le thème retenu pour l'Année internationale des personnes âgées est « Le Canada, une société pour tous les âges ». L'objectif visé est de dissiper les mythes associés au vieillissement tout en mettant en lumière le rôle important et bénéfique que jouent les personnes âgées dans notre société.

La population des personnes âgées au Canada est l'une de celles qui croissent le plus rapidement dans le monde. À l'heure actuelle, les personnes âgées de 65 ans et plus constituent 12 % de la population du Canada, mais ce pourcentage devrait passer aux alentours de 23 % d'ici 2041. Cette évolution démographique aura des répercussions sur les familles et les collectivités, et modifiera la structure sociale, économique et culturelle du pays. Elle appellera également les Canadiens à rejeter les stéréotypes relatifs à la compétence, à l'engagement et aux capacités des travailleurs âgés.

En 1998, l'Organisation de coopération et de développement économiques a publié un rapport intitulé *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, qui examine les incidences du vieillissement dans les pays de l'OCDE. Elle y

L'âge

## Les plaintes

En 1998, la Commission a mené à terme le traitement de 80 plaintes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Vingt-deux cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un

règlement. Dix ont été soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Enfin, six plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour y être instruites. 🌻

## Orientation sexuelle : Bilan des plaintes en 1998

Règlement hâtif	7
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	15
Autres voies de recours	10
Renvoi à un tribunal	6
Irrecevables <sup>1</sup>	0
Rejet pour manque de preuves	0
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	11
Plaintes sans suite <sup>3</sup>	31
<b>Total</b>	<b>80</b>

- <sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- <sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- <sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne souhaitait pas poursuivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de distinction illicite.

lesbiennes doit être reléguée aux oubliettes ». Le rapport propose donc d'ajouter ce qui suit à la définition de conjoint qui figure dans la *Loi* : « une personne jointe par des rapports intimes et au moins un an de vie commune ». Bien que les lignes directrices actuelles permettent aux Canadiens de parvenir des partenaires de même sexe pour des raisons humanitaires et de compassion, la Commission convient qu'une modification à la *Loi* s'impose.

### Tour d'horizon canadien

Peu après la publication de la décision *Rosenberg*, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a étendu l'application des régimes de pension de la fonction publique et des enseignants de la province de façon à y inclure les survivants du même sexe. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a présenté des modifications législatives destinées à étendre la définition de conjoint aux partenaires homosexuels dans les lois régissant les pensions des employés de la fonction publique et des travailleurs municipaux. Le gouvernement de la Colombie-Britannique est également devenu le premier en Amérique du Nord à accorder

aux couples homosexuels les mêmes privilèges et obligations que les couples hétérosexuels aux chapitres des pensions alimentaires pour enfants, de la garde et des droits de visite. Le gouvernement du Québec a annoncé qu'il envisageait de modifier le Code civil du Québec ainsi que 23 lois provinciales afin de reconnaître les couples de fait, qu'ils soient hétérosexuels ou homosexuels. Les employés qui vivent dans des relations homosexuelles auraient le même statut que les employés hétérosexuels en union de fait. Le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard a, pour sa part, modifié sa loi sur les droits de la personne en juin de façon à y inclure l'orientation sexuelle comme motif de distinction illicite. La situation juridique des gays et des lesbiennes est en train d'évoluer au Canada, comme elle devait inévitablement le faire. Bien sûr, il y aura toujours ceux qui résisteront au changement, mais la majorité des Canadiens convient que l'orientation sexuelle a aussi peu de rapport avec les capacités professionnelles ou le droit de bénéficier d'un service que la race.

prestations versées par les régimes de pension d'employeurs. Dans sa décision rendue en avril, la Cour a ordonné que la *Loi* soit interprétée comme si les mots « et du même sexe » avaient été ajoutés à la définition en question. La décision du gouvernement de ne pas interjeter appel lève un obstacle important qui empêchait les employeurs d'offrir des prestations de pension aux survivants du même sexe.

En août, la Section de première instance de la Cour fédérale a confirmé la décision d'un tribunal des droits de la personne dans *Moore et Akerstrom c. Conseil du Trésor*, selon laquelle un régime de prestations distinct pour les conjoints de fait du même sexe ne répondait pas aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Conseil du Trésor n'a pas encore modifié le régime de

De même, bien que les tribunaux reconnaissent que l'exclusion des conjoints de même sexe des définitions législatives de « conjoint » soit discriminatoire, le gouvernement n'a pas encore modifié les différentes lois en cause. Par suite de cette omission, la Commission est obligée de traiter à toutes les étapes — enquête, conciliation et recours en justice — les plaintes relatives à ces lois. Elle examine, par exemple, des cas de refus de prestations d'assurance-emploi aux partenaires de même

### Les tribunaux

*l'exclusion des conjoints de même sexe des définitions législatives*

*« conjoint » est*

*discriminatoire*

sexe d'employés qui ont démenagé pour des motifs professionnels. Comme la question est partiellement bien établie en droit, l'approche fragmentaire du gouvernement fédéral pour remédier à cette forme de discrimination est regrettable.

La situation est aggravée par le fait que certains régimes de pension fédéraux ne sont pas assujettis à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* parce qu'ils

ont été établis par voie législative avant le 1<sup>er</sup> mars 1978. Cela signifie, entre autres, que les conjoints homosexuels de fait, qui ne sont pas admissibles aux prestations de survivant du Régime de pensions du Canada, ne peuvent invoquer la *Loi canadienne sur les droits de la personne* pour obtenir le rétablissement de leurs droits. En attendant que le gouvernement agisse de sa propre initiative ou que les tribunaux se prononcent sur une contestation en vertu de la *Charte*, il y aura une différence anormale entre les responsabilités des employeurs du secteur privé et celles de la fonction publique fédérale au chapitre des régimes de pension. Compte tenu de la jurisprudence actuelle, il est difficile de comprendre comment on peut justifier le maintien de cette discrimination.

### L'immigration

D'après un examen indépendant de la *Loi sur l'immigration*, intitulé *Au-delà des chiffres*, « la discrimination de fait qu'exerce la législation actuelle contre les homosexuels et les



## L'orientation sexuelle

La décision *Friend* ne marque cependant pas le point culminant du mouvement visant à obtenir des pleins droits pour les homosexuels. Dans une allocution prononcée à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des Commissions et Conseil des droits de la personne, William F. Pentney, avocat général de la Commission, a déclaré : [Traduction] « La décision *Friend* signifie que les gouvernements ne peuvent pas traiter les groupes défavorisés comme s'ils étaient étrangers à nos lois. Maintenant que la virulence des réactions s'est quelque peu atténuée, nous pouvons nous poser une question très simple : qu'est-ce qui va suivre? [...] En ce sens, l'affaire *Friend* représente la fin du commencement. Aujourd'hui, les gens de bonne volonté, en Alberta comme ailleurs, peuvent s'atteler à la tâche pour progresser vers la tolérance et, au-delà, vers l'acceptation et la dignité. »

Cette transition a déjà commencé, du moins en partie, dans l'arène juridique. Dans *Rosenberg c. Canada*, la Cour d'appel de l'Ontario a statué que la définition restreinte de « conjoint » dans la *Loi de l'impôt sur le revenu*, telle qu'elle s'applique à l'enregistrement des régimes de pension, était inconstitutionnelle parce qu'elle excluait les survivants du même sexe des

importants progrès ont été réalisés en 1998 en vue d'assurer aux gays et aux lesbiennes la pleine protection de la loi. Dans l'arrêt *Friend c. Alberta*, la Cour suprême a statué que l'*Individual's Rights Protection Act* de l'Alberta violait les dispositions d'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce que la loi n'englobait pas l'orientation sexuelle parmi les motifs de distinction illicite. La Cour a donc ordonné que la loi albertaine soit interprétée comme si l'expression « orientation sexuelle » y figurait. Prononcé en avril, cet arrêt a suscité une énorme controverse, la Cour suprême ayant été accusée de vouloir dicter la politique sociale et usurper les pouvoirs du Parlement. Certains ont demandé que la disposition de dérogation (ou "clause monobstant") de la *Charte* soit invoquée de façon que la province puisse se soustraire à l'exécution du jugement de la Cour. La majorité des Canadiens voyait toutefois la chose d'un oeil plus favorable. En effet, après la publication de la décision, un sondage Angus Reid a révélé que 75 % des Canadiens appuyaient l'adoption de mesures législatives interdisant la discrimination contre les homosexuels.

Communications pour produire un film vidéo intitulé *Human Rights, My Rights*. Inspiré d'une brochure portant le même titre, ce film informe les Autochtones des recours possibles en cas de discrimination.

Les commissaires se sont entretenus tout au long de l'année avec divers groupes et organismes qui, à l'instar de la Commission, s'intéressent à la protection des droits des Autochtones. En avril, le commissaire

Georges Cléche a parlé des droits de la personne à un groupe de jeunes Autochtones au Centre d'amitié de Val-d'Or. Le Bureau régional des Prairies a participé avec la Commission des droits de la personne du Manitoba, l'Association manitobaine des droits et libertés et les Aboriginal Canotamagage Justice Services de Winnipeg à la mise en œuvre d'un programme de formation en droits de la personne pour les collectivités

autochtones, qui offrait de la formation en classe et en cours d'emploi à des stagiaires autochtones. En avril, la directrice régionale

des Prairies a présenté au Swampy Cree Tribal Council un exposé sur les responsabilités des employeurs autochtones. Ces partenariats et ces échanges d'information demeurent une composante importante des efforts de sensibilisation publique de la Commission. 🦋

des réunions ont été tenues entre des représentants du Ministère et de la Fédération of Newfoundland Indiens. Cependant, l'examen des questions de fond n'a pas beaucoup progressé. Au cours de l'année 1998, la présidente de la Commission s'est entretenue avec des représentants des Micmacs de Terre-Neuve à St. John's et a écrit à la Ministre pour l'exhorter à trouver une solution à ce problème qui n'a que trop duré.

### Les efforts de la Commission

La Commission a poursuivi ses efforts de promotion des droits de la personne auprès des groupes autochtones. Une brochure intitulée *The Rights Path*, informant les Autochtones de la façon d'accéder aux services reliés aux droits de la personne, a été réalisée dans le cadre d'un projet de sensibilisation publique en Alberta. Cette brochure a été produite en partenariat avec la Commission albertaine des droits de la personne et de la citoyenneté et l'Aboriginal Human Rights Committee.

La Commission a également coopéré avec la Legal Services Society of British Columbia, la Commission des droits de la personne de la Colombie-Britannique, le Vernon Native Friendship Centre et Kila-How-Ya

ayant épousé des non-Indiennes. De ce fait, bon nombre des descendants des femmes touchées par la Loi C-31 sont ou seront privés du statut d'Indien, simplement à cause de la discrimination subie par leurs aïeules. Plus de dix ans après l'adoption du projet de loi qui avait officiellement débarrassé la Loi sur les Indiens de la discrimination, cette situation perdure encore.

Il faut se rappeler que les dispositions d'avant 1985 de la Loi sur les Indiens étaient contraaires tant à la Charte qu'aux obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne, ce qui avait amené le Comité des droits de l'homme des Nations Unies à censurer le Canada officiellement. Si celui-ci veut éviter d'autres blâmes à l'avenir, il lui faudra régler rapidement ce problème.

### Des progrès au Labrador, mais on piétine à Terre-Neuve

Des progrès ont été enregistrés sur une question qui avait également fait l'objet d'un rapport spécial de la Commission. En 1993, le P<sup>r</sup> Donald McRae avait lancé un appel afin que des mesures urgentes soient prises pour donner suite aux griefs de longue date des Innus de Davis Inlet, au Labrador. Les Innus avaient été forcés à s'établir à Davis Inlet dans les années 60 pour des motifs qui, selon M. McRae, relevaient surtout de la commodité administrative. La réinstallation, qui avait isolé les Innus sur une île, les empêchant de mener

*Bien que le démantèlement ne puisse pas résoudre tous les problèmes sociaux des Innus, ils envisagent maintenant l'avenir avec un nouvel optimisme*

leur mode de vie traditionnel, les avait rendus tributaires de l'aide gouvernementale et avait entraîné de graves problèmes sociaux. M. McRae avait recommandé au gouvernement fédéral d'envisager sérieusement de réinstaller la collectivité tout près sur le continent, où elle pourrait s'assurer un avenir meilleur.

Le gouvernement fédéral a donné suite à la recommandation et affecté 85 millions de dollars à la création d'une nouvelle collectivité à Little Sango Pond. La construction du village est déjà avancée, les Innus devant s'y installer en 2001. Bien que le démantèlement ne puisse pas résoudre tous les problèmes sociaux des Innus, ils envisagent maintenant l'avenir avec un nouvel optimisme.

Par ailleurs, un autre problème touchant les Autochtones de Terre-Neuve demeure sans solution. L'année dernière, la Commission avait exprimé un certain optimisme parce que les griefs des Micmacs de Terre-Neuve semblaient en voie de règlement. Ces griefs avaient fait l'objet en 1997 d'un rapport rédigé pour la Commission par le P<sup>r</sup> Noël Lyon, qui concluait que le gouvernement fédéral avait manqué à ses obligations constitutionnelles envers les Micmacs, depuis l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, en refusant de leur offrir les programmes et les services mis à la disposition des Autochtones ailleurs au Canada. Depuis que le rapport Lyon a été transmis à la ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien,

territoriale conclut au sud du 60° parallèle depuis 1975.

En vertu de cette entente, les 5 500 membres de la nation des Nisga'a recevront les titres de propriété de 1 930 kilomètres carrés de terres dans la vallée de la Nass, dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique. Les Nisga'a établiront leur propre système de gouvernement, qui ne sera pas soumis aux restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens*. Ils auront le pouvoir de légiférer dans des domaines allant des questions linguistiques, de la culture et du mariage au transport, aux égouts et à la gestion de l'environnement. L'entente prévoit aussi une intervention directe des Nisga'a dans la gestion et l'exploitation des riches ressources piscicoles, forestières, animales et minérales de leurs terres et à l'intérieur de leurs territoires traditionnels. Ils recevront également une somme approximative de 190 millions de dollars en compensation.

Des inquiétudes ont été exprimées quant au caractère « raciste » et « antidémocratique » du nouveau régime de gouvernement, parce que seuls les Nisga'a pourront voter lors de l'élection des représentants au gouvernement central et aux gouvernements des villages. De l'avis de la Commission, ces accusations se fondent sur un malentendu. Les Nisga'a gèrent leurs propres affaires dans leur territoire bien avant l'arrivée des Européens et n'ont jamais renoncé au droit de le faire. C'est ce droit inhérent à l'autonomie gouvernementale qui constitue la base de leur prétention, et non leur race.

Il importe de noter que le petit nombre de non-Nisga'a vivant sur des terres cédées en vertu du traité conserveront les droits dont ils jouissaient avant la signature de l'entente. Ils ne pourront voter aux élections visant les institutions des Nisga'a, mais le traité comporte des dispositions protégeant leurs biens et leurs droits, et leur permettant de participer aux décisions qui les touchent directement. La *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que les lois fédérales et provinciales d'application générale demeureront en vigueur en territoire Nisga'a, assurant à tous les citoyens la protection de leurs droits.

### Les lacunes de la Loi C-31

Au fil de ses rencontres avec des femmes autochtones, la présidente de la Commission a reçu les doléances de certaines d'entre elles qui craignaient que leurs descendants perdent leur statut d'Indiens. Cette crainte trouve son origine dans l'adoption, en 1985, d'une loi connue sous le nom de C-31, qui abrogeait les dispositions de la *Loi sur les Indiens* obligeant les femmes ayant épousé des non-Indiens à renoncer à leur statut d'Indiennes. Plus de 100 000 personnes ont été rétablies sur les listes officielles après l'adoption de la Loi C-31, et beaucoup ont été bien accueillies lors de leur retour dans leur collectivité. Cependant, si la Loi C-31 a éliminé les formes les plus flagrantes de discrimination sexuelle, elle a aussi donné lieu à de nouvelles distinctions injustes.

En effet, les femmes rétablies en vertu de la Loi C-31 ne peuvent pas transmettre leur statut à leur descendance, contrairement aux hommes

déclaration officielle de réconciliation, il a pour la première fois exprimé des regrets au sujet du traitement infligé dans le passé

aux Autochtones, en notant particulièrement les services sexuels et physiques qu'ils ont subis dans les pensionnats financés par l'État. Joignant le geste à la parole, Ottawa a réservé 350 millions de dollars à la mise en œuvre d'une stratégie de « guérison ».

Fondation pour la guérison des Autochtones, société autochtone sans but lucratif, a été créée pour superviser l'application de la stratégie et la distribution des fonds aux collectivités. Sa présidence a été confiée à Georges Erasmus, ancien coprésident de la Commission royale.

Il reste encore à régler le problème du dédommagement individuel des victimes des services sexuels et physiques pour lesquels le gouvernement a exprimé ses regrets. Plus d'un millier d'anciens élèves des pensionnats poursuivent actuellement le gouvernement fédéral, et beaucoup d'autres pourraient avoir des raisons de réclamer des indemnités. Dans plusieurs cas, les tribunaux ont déjà statué que les communautés religieuses qui dirigeaient les écoles et les gouvernements qui les finançaient étaient responsables des peines et souffrances infligées aux enfants. Les victimes se sont vu accorder d'importantes indemnités en argent.

La patience récompensée

Bien qu'il soit nécessaire d'établir un mécanisme pour s'assurer que les réclamations sont légitimes, il ne faudrait pas obliger chaque demandeur à poursuivre le gouvernement fédéral. Autrement, on prolongerait inutilement le processus indispensable de guérison et de réconciliation. La Commission a donc été heureuse d'apprendre que le gouvernement fédéral et l'Assemblée des Premières Nations discutent de moyens de s'entendre sans recourir aux tribunaux. Le règlement des réclamations à l'amiable, sur une base non contradictoire, a déjà permis de régler avec succès des cas d'abus survenus dans des établissements provinciaux de détention d'enfants, et pourrait permettre un règlement final des cas individuels.

*L'Entente finale du traité des Nisga'a deviendra le premier règlement d'une revendication territoriale conclu au sud du 60° parallèle depuis 1975*

L'un des éléments clés de *Rassemblement nos forces* était l'engagement pris par le gouvernement d'accélérer le règlement des revendications territoriales des Autochtones. Un pas important a été franchi à cet égard lorsque des représentants du Conseil tribal des Nisga'a, du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Colombie-Britannique ont parachevé l'Entente finale du traité des Nisga'a, en août. Les Nisga'a ont maintenant ratifié l'entente qui, dès que les deux gouvernements en auront fait autant, deviendra le premier traité signé en Colombie-Britannique depuis 1899 et le premier règlement d'une revendication



## Le temps presse

rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, ajoutant que la situation constituait « une grande urgence nationale »; il a exhorté les gens d'affaires et le gouvernement à joindre leurs efforts pour atteindre les objectifs de la Commission royale. C'est là un point de vue que partage la Commission canadienne des droits de la personne.

Par suite de la croissance démographique explosive de la population autochtone, il est essentiel de s'attaquer aux problèmes mis en évidence par la Commission royale. D'après les chiffres tirés du recensement de 1996, le nombre d'Autochtones dans le groupe d'âge des 35 à 54 ans, c'est-à-dire ceux dont l'activité est maximale et qui sont le plus susceptibles d'avoir des

responsabilités familiales, devrait augmenter de 41 % d'ici 2006. Ce taux d'accroissement extraordinaire ne peut qu'exacerber une situation déjà désespérée aux chapitres de l'emploi, du logement, de l'éducation et des services sociaux. Les conséquences sur l'intégrité culturelle et sociale des collectivités autochtones pourraient être brutales.

## Rassembler nos forces?

Plus de deux années se sont écoulées depuis que la Commission royale a déposé son retentissant rapport. Au début de 1998, le gouvernement a finalement publié sa réaction au rapport sous forme d'un plan d'action

## Dans une déclaration

un premier pas positif, quoique un peu modeste, en direction de la démarche globale et à long terme préconisée par la Commission royale.

L'une des principales faiblesses du plan d'action est qu'il fait presque totalement abstraction de la situation de la plupart des Autochtones, c'est-à-dire ceux qui vivent à l'extérieur des réserves. Depuis de longues années, les Métis et les Indiens non inscrits sont victimes de l'inaction du

gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux qui n'ont pas cessé de se renvoyer la balle, aucun d'entre eux ne semblant disposé à répondre à leurs besoins aussi particuliers que pressants. En juin, le gouvernement fédéral a pris des mesures pour améliorer ses relations avec l'ensemble des Indiens hors-réserves en signant un accord politique avec le Congrès des peuples autochtones. Cet accord engage le gouvernement à mener des consultations auprès du Congrès sur des questions telles que le gouvernement, le logement, la santé et la justice.

Toutefois, le gouvernement fédéral a fait plus qu'annoncer un plan d'action. Dans une

intitulé *Rassembler nos forces*. Lorsque la

Commission canadienne des droits de la personne a fait ses premiers commentaires l'année dernière, ce plan venait à peine d'être rendu public. Il semblait y avoir des raisons de croire, tout en affichant un optimisme prudent, que le Canada s'était finalement engagé sur la bonne voie et que le plan d'action constituait

Selon une étude réalisée en 1998 par les Nations Unies, le Canada est le pays du monde où l'on vit le mieux. Ainsi, pour la sixième année consécutive, notre pays se classait au premier rang d'après l'Indice du développement humain, mesure globale de bien-être dont se servent les Nations Unies.

Toutefois, une étude gouvernementale sur les Indiens inscrits, qui est basée sur le même indice, révèle que beaucoup d'Autochtones du Canada vivent dans des conditions évoquant davantage le tiers monde que le pays où l'on vit le mieux. Décrivant les conclusions de l'étude, un quotidien national a parlé du « secret sordide du Canada ».

L'Indice du développement humain repose sur le produit intérieur brut réel par habitant, le niveau d'instruction et l'espérance de vie pour en arriver à une mesure globale de la qualité de vie. D'après l'étude canadienne, réalisée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la qualité de vie des Indiens inscrits vivant dans les réserves les classerait aux alentours du 60<sup>e</sup> rang parmi les 170 pays étudiés par les Nations Unies. La situation des Indiens vivant à l'extérieur des réserves est quelque peu meilleure.


L'étude n'a pas établi les indices des Métis, des Inuit et des Indiens non inscrits, mais il n'y a pas lieu de croire que leur qualité de vie est sensiblement supérieure à celle des Indiens inscrits.

L'étude a mené à une autre conclusion, un peu plus encourageante : l'écart en matière de qualité de vie entre les Autochtones et les autres Canadiens a diminué ces dernières années, du moins pour ce qui concerne la santé et l'éducation. Il n'y a pas de doute que ces améliorations sont attribuables en partie aux efforts énergiques déployés par les collectivités autochtones, avec le soutien du gouvernement fédéral, pour prendre en main ces services. L'écart demeure cependant d'une ampleur inacceptable et n'est pas près de diminuer sans un important coup de barre.

## Un silence assourdissant

Dans une allocution prononcée devant l'Assemblée des Premières Nations en juin 1998, l'économiste en chef de la Banque Royale du Canada, John McCallum, a qualifié de « déplorable » la situation économique actuelle des Autochtones du Canada. M. McCallum a dénoncé l'« assourdissant silence » du monde canadien des affaires, dans sa réaction au

## Les plaintes

En 1998, la Commission a mené à terme le traitement de 552 plaintes de discrimination fondée sur la déficience. Soixante-cinq cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement. Cent dix-huit ont été soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Enfin, cinq plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour y être instruites. 

### Déficience : Bilan des plaintes en 1998

Règlement hâtif	13
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	52
Autres voies de recours	118
Renvoi à un tribunal	5
Irrecevables <sup>1</sup>	6
Rejet pour manque de preuves	49
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	42
Plainte sans suite <sup>3</sup>	267
<b>Total</b>	<b>552</b>

<sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.

<sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.

<sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne poursuivait pas pour suivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de discrimination illicite.

La Commission se fonde au départ sur le fait que la toxicomanie présente ou passée est une déficience au sens de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. La jurisprudence reconnaît également que la dépendance *perdue* envers la drogue peut également constituer la base d'une plainte de discrimination fondée sur la déficience. Le dépistage antidrogue peut donc être considéré comme une forme *prima facie* de discrimination. Mais, peut-il être justifié? Il n'est pas toujours facile de répondre à cette question. Dans la majorité des cas, il semble raisonnable de répondre par la négative, parce que le dépistage ne mesure pas l'incapacité. Autrement dit, il n'y a pas de lien entre un test positif et le rendement au travail. En même temps, il existe des moyens moins invasifs et plus efficaces de déterminer l'incapacité, comme l'observation par les superviseurs ou les collègues.

Les employés ne devraient pas travailler avec des facultés affaiblies par l'alcool ou la drogue. De plus, si la sécurité est essentielle, des indices observés d'incapacité pourraient justifier l'imposition de tests. Il est cependant difficile de voir de quelle façon des programmes de dépistage antidrogue appliqués avant l'embauche ou au hasard peuvent contribuer à rendre le milieu de travail plus sûr et, par conséquent, d'affirmer qu'ils peuvent être légitimes. De l'avis de la Commission, un employeur devrait prouver, pour justifier de

tels programmes, que la sécurité est vraiment essentielle dans le milieu de travail considéré, que le dépistage contribuerait au maintien de cette sécurité, qu'il n'y a pas d'autre moyen moins discriminatoire d'arriver au même résultat et que des mesures d'adaptation sont prévues à l'intention des employés ayant une dépendance envers la drogue.

### Un cas particulier

Les États-Unis ont imposé par voie législative et réglementaire des tests de dépistage antidrogue à toute personne qui conduit un poids lourd commercial sur les routes américaines. Cette exigence peut occasionner des difficultés pratiques aux secteurs de l'industrie canadienne du camionnage qui ont des opérations transfrontalières, puisqu'on ne sait pas encore si la réglementation canadienne peut autoriser un tel dépistage. Pour le moment, la Commission a adopté la position suivante : les programmes de dépistage institués pour se conformer aux exigences américaines demeureront admissibles tant que les lois canadiennes ne les interdiront pas clairement. Cette exception partielle ne décharge pas l'employeur de l'obligation d'adaptation à l'égard des employés dont les tests sont positifs; elle ne s'appliquera pas non plus aux chauffeurs de l'entreprise qui ne conduisent des poids lourds que sur les routes du Canada.

*Entrop c. Imperial Oil*, qui devra passer devant une instance supérieure. Cela permettra peut-être de jeter de la lumière sur la question.

## La jurisprudence au banc d'essai

Dans les deux causes mentionnées plus haut, les tribunaux ont statué que le dépistage antidrogue était discriminatoire. Ni la Compagnie pétrolière impériale ni la Banque Toronto-Dominion n'ont réussi à établir une nécessité légitime de soumettre les employés à un dépistage compte tenu des fonctions qui leur étaient confiées.

Dans l'affaire intéressant la Banque Toronto-Dominion, la majorité des membres de la Cour d'appel fédérale a jugé discriminatoire la politique de la Banque obligeant les nouveaux employés et les employés réembauchés à subir un test d'urine dans les 48 heures suivant la réception d'une offre d'emploi, et a conclu que la Banque n'avait pas prouvé que la politique était justifiée. La preuve produite n'établissait pas l'existence d'un problème de drogue dans le secteur bancaire. De plus, il n'y avait pas de relation causale entre la consommation de drogues illécitiques et la criminalité bancaire. Enfin, si un dépistage obligatoire avait été vraiment nécessaire, il aurait dû être imposé à tous les employés et se faire à intervalles réguliers. La Cour a estimé en outre que la méthode d'évaluation du rendement la plus courante, c'est-à-dire l'observation, permettait d'atteindre les mêmes objectifs.

La décision de la Cour de l'Ontario (Division générale) dans *Entrop c. Imperial Oil* est intéressante parce qu'elle examine la question

du dépistage antidrogue dans les postes où la sécurité est essentielle. La Cour a confirmé la décision d'une commission d'enquête ontarienne, qui avait conclu que la politique de la Compagnie pétrolière impériale Ltée était discriminatoire. Elle a également convenu avec la commission d'enquête que le fait de s'assurer que les employés n'avaient pas les facultés affaiblies par la drogue constituait une exigence professionnelle justifiée, puisqu'un affaiblissement des facultés serait dangereux dans un établissement de pétrole. Cela dit, la commission d'enquête ne croyait pas que le dépistage antidrogue constituait le moyen le plus approprié pour assurer l'absence d'incapacité au travail. Pour arriver à cette conclusion, la commission avait tenu compte du témoignage des experts de la Compagnie, selon lesquels un test positif prouvait seulement qu'une personne avait consommé de la drogue antérieurement et non que ses facultés étaient affaiblies. D'après la Cour, la commission d'enquête avait également pris en considération les recommandations de plusieurs comités parlementaires qui avaient expressément rejeté toute forme de dépistage sans motif précis.

La Cour n'a trouvé aucune raison de contester les conclusions de la commission d'enquête concernant les effets discriminatoires du dépistage antidrogue et l'insuffisance de la preuve produite par l'employeur pour établir un lien direct entre les tests et le rendement au travail. Même si l'affaire *Entrop* a été portée en appel, les décisions rendues dans les deux cas confirment les principes sur lesquels se base le point de vue de la Commission au sujet du dépistage antidrogue.



Deux importants documents — le rapport de 1994 du Comité d'experts sur le sida et les prisons (CESP) et *VIIH/sida et prisons : rapport final*, publié en 1996 — ont présenté une analyse complète des pratiques carcérales qui ont mené à un taux d'infection au VIIH dix fois supérieur à celui de l'ensemble de la population. Ces rapports contenaient de nombreuses recommandations sur les moyens de réduire la gravité du problème. Le Service correctionnel du Canada dit avoir mis en œuvre un certain nombre d'entre elles pour protéger les détenus de l'infection.

acceptées.

Cependant, le Réseau juridique canadien VIIH/sida continue de s'inquiéter du refus du Service correctionnel d'appliquer certaines recommandations importantes ainsi que de la lenteur des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations que le Service a

## Le sida en prison

risquent de ne pas se conformer à une trithérapie antirétrovirale simplement parce qu'ils sont toxicomanes. Les obstacles qui entravent le respect des exigences d'un traitement ne peuvent être réduits aux caractéristiques personnelles de ceux et celles ayant le VIIH/sida, car ils sont particulièrement tributaires des systèmes de soins. Lorsque les systèmes médicaux sont adaptés pour répondre aux besoins des personnes indigentes ou vivant en marge de la société, le respect du traitement en est considérablement amélioré. [Italiques ajoutés.]

## Le dépistage antidrogue

La Commission trouve inquiétants les retards associés à la mise en œuvre d'un projet pilote attendu depuis longtemps qui permet aux détenus de passer de façon anonyme les tests de dépistage du VIIH et du sida. C'est en mars 1994 que le Service correctionnel avait pour la première fois appuyé l'idée de réaliser un projet pilote dans un établissement fédéral. Le Service avait réitéré son appui en décembre 1997, mais ce n'est qu'un an plus tard que le projet pilote a finalement vu le jour.

Le Service correctionnel n'a rien fait du tout par rapport à d'autres mesures importantes, comme un programme d'échange de seringues. Il est possible que le Service craigne de donner l'impression, en adoptant de tels changements, qu'il tolère l'usage de drogues. Il n'en demeure pas moins que le nombre de détenus infectés au VIIH et vivant avec le sida augmente constamment et que les comportements à risque, notamment le partage de seringues, se maintiennent. Il est donc essentiel d'agir pour changer la situation.

La situation juridique s'est éclaircie en 1998 grâce aux décisions rendues dans deux importantes affaires de dépistage antidrogue touchant les droits de la personne, l'une provinciale et l'autre fédérale. Bonne nouvelle, sous l'angle des droits de la personne et de la protection de la vie privée, la décision de la Cour d'appel fédérale dans *Association canadienne des libertés civiles (ACLC) c. Banque Toronto-Dominion* n'a pas été portée en appel. Ce n'est pas le cas cependant de la décision de la Cour de l'Ontario (Division générale) dans

ayant une déficience a baissé avec le temps. Ces résultats fort décevants ont amené la Commission à faire un suivi dont elle rend compte plus en détail dans le chapitre portant sur son rôle dans la protection des droits de la personne.

## Diversifier l'approche

### Le sida : Un certain progrès

Reconnaissant la nécessité d'un financement stable, le gouvernement fédéral a aboli la limite de temps dont était assortie sa stratégie sur le sida. Ce développement positif ouvrira la voie à des solutions à long terme. La stratégie fédérale revêt une importance particulière du fait que les droits de la personne font l'objet de mesures spéciales. La stratégie sera centrée sur les personnes les plus exposées à l'infection, c'est-à-dire les utilisateurs de drogues injectables, les femmes, les Autochtones, les détenus et les jeunes homosexuels. Compte tenu des groupes cibles et de l'intérêt qu'elle porte au dossier du sida depuis le début, la Commission y est allée de diverses suggestions concernant les priorités, les activités et les mécanismes devant servir à la mise en œuvre du volet de la stratégie relatif aux droits de la personne. Elle a ainsi recommandé que l'accent soit mis sur les plus vulnérables et les marginalisés.

La confirmation judiciaire du caractère illégitime de toute discrimination liée au VIH/sida dans l'emploi ou les services a été l'un des développements les plus positifs survenus au

Le British Columbia Centre for Excellence on HIV/AIDS a découvert que la plupart des toxicomanes ne recevaient pas de thérapie antirétrovirale parce que certains médecins les croyaient incapables de se conformer à un régime de traitement complexe. Encore une fois, les femmes étaient moins bien servies que les hommes à cet égard, puisqu'elles étaient deux fois plus susceptibles qu'eux de ne pas recevoir de traitement.

Le Réseau juridique canadien VIH/sida a abordé cette question dans une communication présentée en juin à la 12<sup>e</sup> Conférence mondiale sur le sida :

[*Traduction*]

Il est aussi injuste qu'intellectuellement malhonnête de juger que des gens

cours de la dernière décennie dans le domaine des droits de la personne. Par suite de cette confirmation, la Commission reçoit maintenant très peu de plaintes à ce sujet. Cela ne signifie pas qu'il n'y a plus d'injustices. Les études entreprises au cours de l'année par la Société canadienne du sida et le Réseau juridique canadien VIH/sida, dans le cadre du Projet conjoint sur les questions juridiques et éthiques soulevées par le VIH/sida, ont mis en évidence plusieurs sujets de préoccupation. Ainsi, parce que les gens ont l'impression que seuls les hommes se livrent à des activités risquées, les médecins n'offrent pas assez souvent aux femmes des services diagnostiques ou des conseils sur le VIH. Les symptômes de maladie peuvent donc ne pas être décelés assez tôt chez les femmes, ce qui peut retarder le diagnostic et le traitement.

représentent environ la moitié de la proportion des personnes ayant une déficience qui sont disponibles pour un emploi. Le chapitre sur l'équité en matière d'emploi donne des détails supplémentaires à ce sujet.

Le problème tient en partie au fait que beaucoup d'employeurs, y compris le gouvernement fédéral, semblent préférer mener un combat d'arrière-garde contre le recrutement et l'avancement des personnes ayant une déficience.

Ainsi, le Conseil du Trésor du Canada a demandé un contrôle judiciaire de la décision rendue par un tribunal des droits de la personne dans l'affaire *Green c. Commission de la fonction publique, Conseil du Trésor et Développement des ressources humaines Canada*, plutôt que de mettre en place les mécanismes d'adaptation ordonnés par le tribunal.

Nancy Green, qui a un trouble d'apprentissage, s'est vu refuser une promotion parce qu'elle avait échoué à un test d'aptitude en langue seconde, en dépit du fait qu'elle s'était classée première au concours pour le poste. Elle alléguait que le Conseil du Trésor n'avait pas fait un effort suffisant pour tenir compte de ses besoins.

Des témoignages produits devant le tribunal ont montré qu'elle était capable d'apprendre une langue seconde. Non seulement des experts en psychologie et en linguistique l'ont confirmé, mais Mme Green a développé, en fait, des compétences linguistiques grâce à une formation à temps partiel suivie en dehors de

ses heures de travail. Le tribunal s'est prononcé en faveur de Mme Green et a ordonné qu'elle soit indemnisée et nommée à un poste au niveau qu'il lui avait été refusé. De plus, le tribunal a ordonné au Conseil du Trésor d'élaborer, de concert avec la Commission, un programme de formation sur l'adaptation aux besoins des personnes ayant des troubles d'apprentissage, à l'intention de son propre personnel et des employés de la Commission de la fonction publique et de Développement des ressources humaines Canada. La requête en contrôle judiciaire de l'employeur retardera davantage la mise en œuvre de ce programme de formation.

Quand un employeur accepte de régler une plainte, la Commission est chargée de s'assurer qu'il tient ses engagements. En décembre 1988, le Disabled People for Employment Equity Rights Group s'était plaint de ce que la Banque de Montréal et la Banque Royale du Canada embauchaient beaucoup moins de personnes ayant une déficience qu'elles n'auraient pu le faire, compte tenu du nombre de personnes qualifiées et disponibles. Dans une entente de règlement, les deux banques s'étaient engagées à mettre en œuvre, sur une période de cinq ans, des initiatives précises destinées à accroître la représentation des personnes ayant une déficience dans leur effectif. Les deux institutions financières ont également accepté des objectifs de recrutement. Non seulement ces objectifs n'ont que rarement été atteints, mais le taux de recrutement des personnes

*Les employés ayant une déficience représentent la moitié de la proportion des personnes ayant une déficience qui sont disponibles pour un emploi!*

norme en 1999. Le modèle préconisé de guichet automatique serait doté de la plus vaste gamme jamais conçue de caractéristiques d'accessibilité, comme la possibilité d'approche frontale en fauteuil roulant et la commande vocale pour les utilisateurs ayant une déficience visuelle. La Commission appuie la proposition et espère qu'une norme appropriée sera approuvée sous peu.

À l'automne 1998, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a entrepris un examen visant à déterminer, entre autres, les moyens de rendre la télévision canadienne plus accessible aux personnes ayant une déficience. Dans un mémoire présenté au CRTC, la Commission a fait valoir que le sous-titrage complet pour les personnes sourdes et malentendantes devait être mené à bien rapidement, étant donné que les modifications apportées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* en 1998 obligent explicitement les employeurs sous réglementation fédérale à répondre aux besoins des clients ayant une déficience, à moins que cela n'impose une contrainte excessive. La Commission s'attend à ce que le CRTC se rallie à son point de vue.

### Tenir les employeurs responsables

Il n'y a aucun secteur de l'économie où les employeurs ont pleinement rempli leur engagement d'accroître les occasions d'emploi pour les personnes ayant une déficience. À vrai dire, les employés ayant une déficience dans les milieux de travail sous réglementation fédérale

*L'intention des personnes ayant une déficience. Ce guide décrit la situation des personnes ayant besoin des services d'un accompagnateur et mentionne que certaines compagnies aériennes accordent à l'accompagnateur un rabais de 50 % sur les lignes intérieures. Mais le problème de fond demeure : il est déraisonnable et discriminatoire d'obliger un voyageur handicapé qui doit être accompagné à payer deux billets, même si l'un d'eux est à tarif réduit. La Commission déclare encore une fois que les accompagnateurs devraient pouvoir voyager gratuitement et encourager le secteur du transport aérien et l'Office à offrir ce service.*

Les codes de pratiques pour les chemins de fer et les autocars sont entrés en vigueur en 1998. Le code des autocaristes prévoit un mécanisme détaillé de traitement des plaintes des voyageurs. Bien que le respect de ce code demeure volontaire, un sous-comité du Comité consultatif du ministre des Transports sur le transport accessible supervisera la mise en œuvre du code et en fera rapport au Comité consultatif du ministre sur l'accessibilité, qui comprend des représentants de groupes de défense des personnes ayant une déficience.

*Le Rapport annuel 1997 de la Commission faisait mention de la mise sur pied d'un comité chargé d'élaborer une norme nationale d'accessibilité pour les guichets automatiques bancaires. Avec le soutien actif de l'Association des banquiers canadiens, d'un grand nombre d'institutions financières, de groupes de défense des personnes ayant une déficience et de fabricants de guichets automatiques, l'Association canadienne de normalisation finalisera cette*



Responsabilisation et  
renseignements à jour

Depuis des années, le chômage et la pauvreté sévissent d'une façon inacceptable parmi les personnes ayant une déficience. Au Canada, seulement 48 % de celles âgées entre 15 et 64 ans ont un emploi à temps plein ou à temps partiel, comparativement à 73 % des Canadiens n'ayant aucune déficience. De plus, 54 % des personnes ayant une déficience ont un revenu personnel de 15 000 \$ ou moins par an. On peut affirmer avec certitude que c'était le cas du moins en 1991, année où Statistique Canada a effectué une importante recherche à ce sujet dans le cadre de l'Enquête sur la santé et les limitations d'activités.

Malheureusement, cette enquête n'a pas été refaite en 1996 et rien n'a encore été décidé quant à son rétablissement éventuel en 2001. À moins que la décision ne soit prise bientôt, il est difficile de voir comment les gouvernements pourront élaborer et mettre en œuvre les initiatives prévues dans *À l'unisson* et en suivre les résultats. Des renseignements à jour sont essentiels pour que le public, les employeurs et les décideurs se rendent compte des nombreux obstacles auxquels se heurtent les personnes ayant une déficience.

L'accessibilité

Les Canadiens ayant une déficience continuent à affronter des obstacles matériels qui entravent tous les jours leur accès à l'égalité. L'inaccessibilité demeure la règle et non l'exception. En l'absence de lois ou de normes nationales, les défenseurs de l'égalité d'accès

aux transports, aux communications, aux services bancaires et aux bâtiments ne peuvent appuyer leurs efforts que sur des règlements fragmentaires, disparates et insuffisants.

En ce moment, par exemple, il n'existe pas de normes nationales régissant l'accès aux édifices. Les codes du bâtiment relèvent de la compétence des provinces, et ces dernières n'ont pas toutes adopté le code national type. Il s'ensuit que les normes d'accessibilité varient d'une province à l'autre et que les personnes ayant une déficience ne savent jamais quand elles auront à se lancer dans une course à obstacles dans le cours de leurs activités quotidiennes. Le travail accompli à cet égard par le comité technique des normes sans obstacles de l'Association canadienne de normalisation est important. Toutefois, les pouvoirs fédéraux et provinciaux doivent en faire davantage pour assurer une plus grande harmonisation et plus d'uniformité dans les normes appliquées au Canada.

Des transports accessibles sont également essentiels. L'Office des transports du Canada élabore, de concert avec des compagnies de transport et des consommateurs, des codes de pratiques d'application volontaire pour les chemins de fer et les compagnies aériennes afin d'assurer des services entièrement accessibles aux personnes ayant une déficience. Transports Canada fait de même pour les autocaristes.

La mise en œuvre progressive du code relatif au transport par aéronet a commencé en 1997. En 1998, l'Office a produit le document *Élire matière de la situation — Guide de transport aérien à*



concernant les personnes ayant une déficience et va de l'avant sur plusieurs fronts.

Le 27 octobre 1998, le gouvernement a publié *l'union*, plan qui favorise la pleine participation des personnes ayant une déficience à tous les aspects de la société canadienne. *l'union* représente un important consensus entre le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires. Son principal objectif, qui est d'accroître l'efficacité, l'efficience et la coordination des programmes existants, est certes louable, car les chevauchements, le double emploi et les services fragmentaires ne profitent sûrement pas aux personnes ayant une déficience. Les premières initiatives prises, qui tendent à élaborer un cadre de responsabilisation grâce à des consultations avec des groupes de consommateurs, sont encourageantes. Voilà pour les bonnes nouvelles.

Un certain nombre de groupes de défense des personnes ayant une déficience disent craindre

cependant qu'*l'union* ne représente, de la part du gouvernement fédéral, qu'une autre tentative de se décharger de ses responsabilités relativement aux droits des Canadiens ayant une déficience. Ils sont très préoccupés par le fait que la stratégie ne comporte aucun nouvel engagement de fonds pour ceux qui comptent déjà parmi les groupes les plus défavorisés au pays.

valeurs humaines à Edmonton, les technologies de ce genre devraient servir les personnes ayant une déficience et non pas les dévaloriser. La Commission souscrit à l'appel lancé par les participants pour que les personnes ayant une déficience prennent une part active à l'élaboration des politiques qui guideront l'utilisation de ces technologies.

sur les droits universels et les tenu dans le cadre de la conférence

*Biéthique et bioéthologie : Comment ériger un cadre des droits de la personne,*

participants à un débat intitulé

Comme l'ont fait remarquer les

prévention ou leur traitement.

déficiences plutôt que sur leur

est centré sur la détection des

diagnostic prénatal, par exemple,

constituent une menace pour leurs droits. Le

Les personnes ayant une déficience craignent

que les nouvelles techniques biomédicales

*Une stratégie sans  
fondement légal  
demeure vulnérable  
aux caprices de la*

### Le respect de la

*dimension humaine*

D'aucuns soulignent également qu'une stratégie sans fondement légal défend vulnérable aux caprices de la volonté politique. Ils inquiètent de voir l'approche fondée sur les droits remplacée par des programmes d'impair de normes nationales et de responsabilités bien définies. Compte tenu du passé, la Commission souscrit au point de vue défendu par le Groupe de travail en 1996, qui préconisait l'adoption d'une loi pertinente.

« excessive » implique nécessairement qu'une certaine contrainte est acceptable.

Bon nombre des plaintes que la Commission reçoit de personnes ayant une déficience sont directement liées à l'absence de mesures destinées à répondre à leurs besoins. L'inscription de l'obligation d'adaptation dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne* devrait se traduire par des résultats concrets.

### Voie législative ou action politique : l'approche canadienne sera-t-elle

multilatérale?

Au Canada, les défenseurs des droits des personnes ayant une déficience préconisent depuis longtemps l'adoption d'une mesure législative semblable à l'*American with Disabilities Act* (1990) des États-Unis. Ils croient qu'une telle mesure serait plus efficace qu'un système fondé sur les plaintes et s'attaquerait d'une manière plus globale aux obstacles que doivent surmonter les personnes ayant une déficience.

L'*American with Disabilities Act* est une loi d'une très grande portée qui interdit la discrimination contre les personnes ayant une déficience dans tous les aspects de la vie publique. Elle exige la suppression des obstacles matériels et des entraves à la communication dans l'emploi, les services publics, les entreprises, les transports et les télécommunications. Bien que son application soit basée sur les plaintes, les mesures prises pour obtenir la collaboration volontaire des intéressés ont eu un succès considérable. Ainsi, la Commission américaine pour l'égalité d'accès à l'emploi (Equal

Employment Opportunities Commission) a réussi, dans les cinq années qui ont suivi la mise en œuvre de la loi, à régler plus de 80 000 plaintes, limitant ainsi à environ 1 200 le nombre des cas qui sont allés devant les tribunaux.

Le succès de la loi est en partie attribuable au fait que plusieurs ministères et organismes américains — notamment la Justice, les Transports et la Commission pour l'égalité d'accès à l'emploi — sont tenus d'offrir une assistance technique aux employeurs, aux fournisseurs de services et aux personnes ayant une déficience. Pour satisfaire à cette exigence, ils exploient des lignes téléphoniques sans frais, donnent de la formation, produisent et diffusent des documents d'information, et font de la sensibilisation auprès du public. L'objectif est d'éviter les mesures contraignantes et les procès en établissant une atmosphère positive propice à l'intégration sociale et économique.

Au Canada, le Groupe de travail fédéral sur les personnes handicapées avait publié en 1996 le rapport *Donner un sens à notre citoyenneté canadienne : La volonté d'intégrer les personnes handicapées*, dans lequel il recommandait au

gouvernement d'adopter une loi canadienne sur les personnes ayant une déficience qui comporterait des mécanismes de mise en œuvre et de suivi. Jusqu'ici, le gouvernement fédéral n'a pas donné suite à cette recommandation. De concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, il a plutôt adopté bon nombre des principes du Groupe de travail comme base d'une stratégie concertée. Le Québec, qui ne participe pas à cette stratégie, a déjà en place une politique cadre équivalente

autres, alors elle doit être assurée. Même si la nouvelle obligation législative d'adaptation s'applique aussi à d'autres groupes, comme les minorités religieuses, ses effets sont les plus importants dans le cas des personnes ayant une déficience, car elle est essentielle à leur pleine intégration économique et sociale dans la société.

L'adaptation n'est pas un nouveau concept. La jurisprudence établit clairement qu'à moins de constituer une contrainte excessive, l'adaptation est un droit et non un privilège. Néanmoins, les modifications récemment adoptées sont importantes parce qu'elles inscrivent l'obligation d'adaptation dans la loi et relient la contrainte excessive à des considérations « de coûts, de santé et de sécurité ».

Il n'y a pas de doute que les tribunaux devront préciser ces notions, mais il est bien établi maintenant que la contrainte excessive va au-delà d'un effort financier minimal. La Cour suprême a déjà statué que les employeurs ne pouvaient se décharger de leurs obligations simplement parce que celles-ci avaient des conséquences financières. Comme le défunt juge Sopinka l'avait noté, le qualificatif

ans l'une des

dernières déclarations qu'il a faites en public avant son décès prématuré, l'ancien juge en

chef Brian Dickson a commenté certains arrêts importants rendus par la Cour suprême. Même

si ces arrêts ont élargi l'interprétation juridique de l'« adaptation » et clairement établi que les

organisations avaient l'obligation de faire en sorte que les personnes ayant une déficience

jouissent d'une véritable égalité, le défunt juge a noté que la nouvelle norme juridique n'était

pas nécessairement mise en œuvre là où on en avait le plus besoin. Il avait l'impression que,

par leur inaction, les organisations obligeaient les personnes ayant une déficience à livrer

encore et toujours les mêmes batailles devant les tribunaux. Il estimait que c'était regrettable,

car « quand la Cour suprême se prononce, elle ne devrait pas avoir à se répéter ».

Les modifications apportées à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* à l'été 1998 auront

peut-être pour effet de rendre le message de la Cour suprême plus clair pour tous. De fait, ces

modifications ont une signification très claire pour les employeurs et les organisations : les

personnes ayant une déficience sont des membres à part entière de la société. Si

l'adaptation est nécessaire pour leur permettre de participer dans la même mesure que tous les

ethnique. Vingt-huit cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement. Soixante-dix-sept ont été soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Enfin, cinq plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour y être instruites. 🍁

Les plaintes

par les Sikhs dans les écoles ne présentait aucun risque significatif.

En 1998, la Commission a mené à terme le traitement de 378 plaintes de discrimination fondée sur la race, la religion et l'origine

La race, la religion et l'origine ethnique : Bilan des plaintes en 1998

Total				
Race	Origine nationale	Religion	Total	
ou couleur ou ethnique				
Règlement hâtif	4	5	2	11
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	13	4	0	17
Autres voies de recours	37	28	12	77
Renvoi à un tribunal	0	1	4	5
Irrecevables <sup>1</sup>	1	4	0	5
Rejet pour manque de preuves	34	22	4	60
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	14	5	6	25
Plainte sans suite <sup>3</sup>	87	75	16	178
Total				
190	144	44		378

<sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.

<sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.

<sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne poursuivait pas pour suivre la démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de discrimination illicite.

la Black History Month Association of Nova Scotia. Le Bureau de la Colombie-Britannique et du Yukon, de concert avec l'organisme Immigrant and Visible Minority Women of B.C., a donné partout dans la province des ateliers sur la discrimination et le harcèlement en milieu de travail.

### La religion

À sa réunion de septembre, la Commission a décidé de demander à un tribunal des droits de la personne d'examiner l'affaire *Balbir Singh Nijjar c. Lignes aériennes Canada 5000*. Sikh pratiquant, M. Nijjar porte le kirpan, poignard rituel que prescrit sa religion. En avril 1996, la compagnie aérienne mise en cause a refusé de lui permettre de monter à bord d'un avion s'il ne remettait pas son kirpan, en dépit du fait que deux autres grandes lignes aériennes permettent à leurs passagers de porter le kirpan, pourvu que la lame ait moins de dix centimètres de longueur. Cette pratique ne convenait pas aux directives de Transports Canada ou de

*Le racisme sera vaincu non devant les tribunaux, mais dans le cœur des citoyens canadiens*

L'Association du transport aérien du Canada. À moins que le port du kirpan ne présente un risque réel pour la sécurité des autres passagers ou de l'équipage, la Commission estime il n'y a pas lieu de l'interdire. Le fait qu'il puisse constituer une arme, comme beaucoup d'autres objets qu'on peut trouver à bord d'un avion, ne justifie pas une interdiction totale. Il convient de mentionner que, dans l'affaire *Pandoo c. Peel Board of Education*, une commission d'enquête ontarienne avait conclu que le port du kirpan

de la Commission a demandé à un tribunal des droits de la personne d'examiner un cas allégué de message haineux contre les musulmans. L'Islamic Information and Da'wah Centre International de Toronto avait déposé une plainte contre Mark Harding et son organisation, Christian Standard, affirmant qu'ils transmettaient des messages téléphoniques exposant les musulmans à la haine et au mépris, en violation de l'article 15 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

### Les efforts de la Commission

Le racisme sera vaincu non devant les tribunaux, mais dans le cœur et les actes des Canadiens. Au cours de l'année, la Commission s'est alliée à des organismes communautaires des diverses régions du pays pour promouvoir les valeurs associées aux droits de la personne par des activités de sensibilisation. Ainsi, le Bureau régional de l'Ontario de la Commission et l'Ethno-Racial People with Disabilities Coalition of Ontario collaborent à la

production d'une brochure sur les droits de la personne. La Commission a également participé à diverses activités liées à la célébration du Mois de l'histoire des Noirs partout au pays. Les manifestations organisées à cette occasion ont eu beaucoup de succès en Ontario, où le Bureau régional s'est joint à la Ville de Toronto et à la Banque de Montréal pour présenter une exposition d'art intitulée *Promotion of the Dignity of a People through Art*. Au Bureau régional de l'Atlantique, le personnel de la Commission a collaboré activement avec



compte tenu des compétences disponibles. La fonction publique a eu de multiples occasions de remédier à la situation puisqu'elle a embauché plus de 15 000 personnes, mais le nombre de postulants engagés appartenant à des minorités visibles équivalait à moins de la moitié du nombre de candidats qualifiés et disponibles. Comme les ministères fédéraux semblent constamment avoir des difficultés en ce qui concerne le recrutement et l'avancement de membres de minorités visibles, il est difficile de conclure qu'ils ont pris les recommandations de M. Samuel à cœur.

L'année dernière, la Commission avait rendu compte de la décision d'un tribunal dans l'affaire *Alliance de la Capitale nationale sur les relations inter-raciales c. Santé Canada*. Le Ministère a déjà mis à exécution la plupart des éléments de l'ordonnance du tribunal, ce qui montre qu'un organisme fédéral peut améliorer rapidement ses résultats une fois qu'il s'est engagé à agir.

Par ailleurs, la Cour fédérale a ordonné à un tribunal de réexaminer le cas du D<sup>r</sup> Shiv Chopra, scientifique originaire de l'Inde qui avait commencé à travailler pour Santé Canada en 1969. Le D<sup>r</sup> Chopra alléguait avoir été privé d'occasions d'avancement à plusieurs reprises. En 1996, un tribunal a statué que la direction avait manqué de tact envers les employés et que le Ministère n'avait pas une conception claire de la promotion de la carrière. Toutefois, il avait jugé que ces comportements ne relevaient pas de la coup de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En appel, la Cour fédérale a déclaré

### Les messages haineux

que le tribunal avait commis une erreur en refusant d'admettre que des preuves statistiques de la sous-représentation des minorités visibles à Santé Canada permettaient de supposer qu'il y avait probablement eu discrimination. L'opinion de la Cour selon laquelle, même dans un cas individuel, un tribunal devrait être disposé à considérer des formes de discrimination assez générales au sein d'un effectif est importante et fera qu'il sera peut-être plus facile de reconnaître et d'érayer la discrimination en milieu de travail.

Selon le Centre Simon Wiesenthal, le nombre de sites de propagande haineuse sur le Web est passé d'une cinquantaine à plus de huit cents au cours des trois dernières années. Comment les Canadiens devraient-ils réagir face à ceux qui se servent d'Internet pour susciter de l'indignation et mépris à l'égard d'autres personnes, à cause de leur race, de leur religion, de leur origine ethnique ou de leur orientation sexuelle? La Commission cherche à déterminer dans quelle mesure la législation actuelle lui permet de s'attaquer au problème.

Depuis 1997, un tribunal des droits de la personne examine des allégations selon lesquelles l'information diffusée sur Internet par Ernst Zundel pourrait exposer les juifs à la haine ou au mépris, sur la base de leur race, de leur religion et de leur origine ethnique. En mai, la Cour fédérale a rejeté deux requêtes présentées par M. Zundel pour mettre fin aux audiences du tribunal, qui se poursuivent encore.

rapide, le Canada resterait fidèle à sa tradition humanitaire.

Le Canada a fait la preuve de son engagement envers la promotion des droits des réfugiés en allant bien au-delà de la lettre de la loi. En fait, nous avons été le premier pays à accepter comme réfugiées des femmes qui fuyaient la persécution fondée sur le sexe. C'est dans cet esprit que nous devons veiller à ce que toute modification de nos lois reflète les principes humanitaires innovateurs auxquels nous croyons en matière de protection des droits des réfugiés.

### La citoyenneté

En décembre, la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration a déposé à la Chambre la nouvelle *Loi sur la citoyenneté au Canada* (projet de loi C-63), qui obligera les résidents permanents à vivre pendant au moins trois ans au Canada dans les cinq années précédant leur demande de citoyenneté. Cela semble un moyen raisonnable d'évaluer l'engagement des nouveaux venus envers leur pays d'adoption. La Commission s'inquiète néanmoins de l'absence de distinction dans le cas des réfugiés. À l'heure actuelle, bon nombre d'entre eux doivent attendre cinq ans, après avoir été reconnus comme réfugiés au sens de la *Convention* par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, avant de pouvoir demander le statut de résident permanent. Par la suite, ils peuvent aussi avoir à attendre trois autres années ou plus pour

### Les minorités visibles dans la fonction publique

accéder à la citoyenneté. Il y a lieu de s'interroger également sur le fait que la nouvelle loi obligerait les candidats à la citoyenneté à faire la preuve de leur connaissance du Canada en français ou en anglais, sans l'aide d'un interprète. Compte tenu des compressions effectuées dans les programmes d'apprentissage de la langue seconde financés par l'État, cette disposition pourrait avoir des répercussions négatives sur les plus vulnérables, c'est-à-dire les réfugiés et les immigrants âgés de la catégorie de la famille.

Il y a maintenant près de deux ans que la Commission a publié l'étude de John Samuel intitulée *Les minorités visibles et la fonction publique au Canada*. En février 1998, un forum sur la discrimination raciale dans la fonction publique et les organismes fédéraux du Canada s'est intéressé aux questions liées au racisme systémique. Un certain nombre d'orateurs ont vivement déploré l'absence de progrès au chapitre du recrutement de membres des groupes minoritaires visibles. Les dernières données du Conseil du Trésor n'étaient pas très rassurantes. Elles donnaient plutôt à penser qu'au chapitre de l'emploi de membres des quatre groupes désignés, les résultats de la fonction publique étaient les pires dans la catégorie des minorités visibles. En 1997-1998, leur représentation n'atteignait que 5,1 %, soit environ la moitié de ce qu'on aurait pu attendre

*La représentation des minorités visibles atteignait environ la moitié de ce qu'on aurait pu attendre*

pour permettre l'entrée des partenaires de même sexe et des conjoints de fait rendrait la réglementation conforme à la politique actuelle, à la jurisprudence et à la législation sur les droits de la personne.

Le rapport mentionne que la disposition de la Loi sur l'immigration relative au « fardeau excessif pour les services médicaux » fera

l'objet d'un examen approfondi. Cette disposition interdit l'entrée au Canada de quiconque pourrait imposer un « fardeau excessif » à notre système de santé.

L'application de cette restriction aux conjoints et aux enfants à charge semble à la fois mesquine et injuste. La Commission espère que l'examen en modifiera les répercussions sur les groupes touchés.

Il y a lieu de se réjouir, du reste, de la volonté du gouvernement de favoriser une

réunification rapide des familles des réfugiés. La Commission espère que cela permettra aux

réfugiés reconnus par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié de faire venir au Canada les membres de leur famille immédiate avant d'avoir accédé au droit d'établissement. Elle est d'avis, comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, que les efforts de réunification des familles devraient commencer immédiatement après la reconnaissance du statut de réfugié.

La Commission appuie la proposition visant à ramener à trois ans la période d'attente des réfugiés sans papiers reconnus par la

*Il y a lieu de se réjouir de la volonté du gouvernement de favoriser une réunification rapide des familles des réfugiés*

Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Ces personnes doivent actuellement attendre cinq ans avant de pouvoir demander le droit d'établissement. Les mécanismes de réunification rapide des familles devraient s'appliquer également à elles. À l'heure actuelle, ces réfugiés, qui viennent surtout de Somalie et d'Afghanistan, ne peuvent même pas rendre visite aux membres de leur famille qu'ils ont laissés à l'étranger parce qu'ils ne peuvent pas obtenir de titres de voyage. En décembre, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a exprimé son inquiétude à l'égard des milliers de réfugiés au sens de la Convention qui sont séparés de leur famille pour cette raison. En signant la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, le gouvernement s'est engagé à délivrer des papiers d'identité à tout réfugié qui ne possède pas un titre de voyage valide. Les Canadiens s'attendent à ce que leur gouvernement honore ses engagements.

Dans des rapports annuels précédents, la Commission a exprimé des réserves sur l'imposition aux réfugiés du droit exigé pour l'établissement. Commencer sa vie au Canada en assumant une importante dette peut rendre plus difficile l'intégration de tout nouveau venu. Cela est particulièrement vrai dans le cas des réfugiés, qui ont souvent fui des situations traumatisantes de violation des droits de la personne. En les exemptant de ce droit et d'autres frais qui entravent une intégration

## La race, la religion et l'origine ethnique

descendants d'immigrants. Tous les ans, des milliers de nouveaux venus, y compris de nombreux réfugiés, viennent au Canada pour y commencer une nouvelle vie. Ils prospèrent, et le Canada en fait tout autant. Nous nous enrichissons de l'expérience et du talent que les nouveaux venus apportent avec eux. Il serait difficile, en fait, d'imaginer le Canada sans leur apport. Si nous devons continuer à profiter de cette précieuse contribution, nos politiques relatives à l'immigration et aux réfugiés doivent refléter les valeurs fondamentales de transparence et d'adaptation.

C'est dans ce contexte que la Commission a examiné *De solides bases pour le 21<sup>e</sup> siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, rapport publié par la ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration en janvier 1999.

Ce rapport accorde une grande importance à la réunification des familles, ce dont il faut se réjouir. Plusieurs propositions sont particulièrement positives : par exemple, la réduction de la durée de la période de parrainage pour les conjoints et les enfants à charge, et la promotion du principe de l'égalité des enfants biologiques et adoptés. La modification de la définition de « conjoint »

ten que les actes de violence suscités par l'intolérance raciale et ethnique aient rarement été absents des nouvelles en 1998, la plupart d'entre eux se sont produits à l'étranger. À vrai dire, dans un monde où les incidents de ce genre semblent se multiplier, les Canadiens peuvent être fiers, à juste titre, d'avoir édifié une société qui considère la diversité comme une caractéristique positive de leur identité nationale.

Malheureusement, la violence raciale n'a pas totalement disparu au Canada, comme nous le rappelle le meurtre du responsable d'un temple sikh de la Colombie-Britannique. Il nous faut donc demeurer vigilants.

La plupart des Canadiens fondent leur opinion des gens sur ce qu'ils sont et non sur leur lieu d'origine ou leur religion. Néanmoins, la publication de données du recensement révélant que la plupart des immigrants appartiennent à des minorités visibles a lancé un grand débat dans les médias, qui n'était pas toujours positif.

### Les immigrants et les réfugiés

À l'exception des Autochtones, tous les Canadiens sont des immigrants ou des

Quarante-huit ont été soumis à d'autres voies de recours, comme une procédure de règlement des griefs ou la procédure interne de traitement des plaintes de l'employeur. Enfin, six plaintes ont été renvoyées au Tribunal canadien des droits de la personne pour y être instruites. 🐝

En 1998, la Commission a mené à terme le traitement de 319 plaintes de discrimination fondée sur le sexe. Cinquante-sept cas ont été résolus ou ont fait l'objet d'un règlement.

### Les plaintes

Discrimination sexuelle : Bilan des plaintes en 1998	
Règlement hâtif	6
Règlement pendant l'enquête ou la conciliation	51
Autres voies de recours	48
Renvoi à un tribunal	6
Irrecevables <sup>1</sup>	2
Rejet pour manque de preuves	27
Aucune autre procédure <sup>2</sup>	21
Plaintes sans suite <sup>3</sup>	158
<b>Total</b>	<b>319</b>

- <sup>1</sup> Plaintes rejetées par la Commission parce qu'elles avaient été déposées plus d'un an après les présumés actes de discrimination ou étaient sans objet ou dénuées de tout intérêt.
- <sup>2</sup> Plaintes retirées ou abandonnées par les plaignants, ou demeurées sans suite parce qu'elles n'étaient pas du ressort de la Commission ou que le renvoi à un tribunal n'était pas justifié.
- <sup>3</sup> Dossiers fermés avant la tenue d'une enquête parce que le plaignant ne souhaitait pas poursuivre sa démarche ou parce qu'il était impossible d'établir un lien entre le présumé acte de discrimination et un motif de distinction illicite.



détenues classées dans la catégorie de la sécurité maximale dans des prisons pour hommes. Notant que « leur isolement et les conditions anormales de détention ne peuvent avoir que des effets préjudiciables sur ces femmes », le rapport conclut que la recherche d'autres locaux pour abriter ces détenues devrait figurer parmi les priorités du Service correctionnel au chapitre des droits de la personne.

Un autre document a paru en 1998. Ce sont les conclusions des observateurs indépendants chargés de faire rapport tous les ans pendant trois ans sur la mise en œuvre de la dotation en personnel mixte, c'est-à-dire l'emploi d'agents correctionnels de sexe masculin pour s'occuper des femmes. Les observateurs ont souligné l'absence d'une politique sur le harcèlement

sexuel des détenues. Ils ont exprimé leur préoccupation parce que les femmes forment la majorité des victimes de harcèlement et d'agression sexuelle, tandis que les auteurs de ces actes sont essentiellement des hommes. Pour les observateurs, il importe de transmettre un message ferme à tous les membres du personnel, dans le cadre d'un énoncé de politique distinct, affirmant que le harcèlement sexuel des détenues ne sera pas toléré. La Commission exhorte le Service correctionnel à élaborer et à mettre en œuvre une politique antiharcèlement pour protéger les détenues. Les femmes incarcérées, tout comme les hommes dans la même situation, ont le droit de vivre dans un environnement exempt de toute forme d'abus, de sévices ou de harcèlement physique ou sexuel.

augmentation par rapport à 1989, lorsque 1 % seulement des postes de combat étaient occupés par des femmes. Les chiffres varient selon les commandements ainsi qu'entre le corps des officiers et les militaires du rang. C'est dans l'Armée de terre que les progrès ont été les moins sensibles, le pourcentage de femmes dans l'effectif réel des postes de combat étant passé de 0,8 % en 1989 à 1,6 % en 1998. L'évolution la plus notable s'est produite dans la Marine, où le pourcentage des femmes dans les postes de combat est passé de 1 % à 5,5 % pendant la période visée.

Il est peu probable que les femmes soient jamais pleinement intégrées à moins que les Forces ne prennent des mesures pour déterminer et supprimer les obstacles qui les empêchent d'accéder aux unités de combat et d'y rester, et pour rendre régulièrement compte de leurs progrès.

### Les femmes en milieu carcéral

Le Service correctionnel du Canada a publié en 1998 un rapport intitulé *Les droits de la personne et le milieu correctionnel : un modèle stratégique*. Commandé par le Service, le rapport est l'œuvre d'un groupe de travail présidé par un ancien président de la Commission canadienne des droits de la personne, M. Maxwell Yalden. Il souligne qu'il faut respecter les droits de la personne non seulement par souci de conformité avec les accords internationaux ou les lois nationales, mais aussi parce que cette option donne de meilleurs résultats que n'importe quelle autre solution, que ce soit pour les détenus, le personnel ou la société en général. En préservant les principes

fondamentaux des droits de la personne en milieu carcéral, on accroît les chances que les détenus fassent preuve d'un plus grand sens des responsabilités au moment de leur libération.

L'une des principales recommandations du rapport Yalden porte sur le Bureau de l'enquêteur correctionnel, qui est responsable de l'examen des activités du Service correctionnel du Canada touchant les droits des détenus. Le Bureau occupe une position de choix pour aider à régler les problèmes individuels et systémiques, mais son action est entravée par le fait qu'il n'a pas le pouvoir d'imposer la mise en œuvre de ses recommandations. La Commission appuie la recommandation du rapport Yalden, qui préconise d'établir un processus de recours à un tribunal administratif ou judiciaire dans les cas, assez rares, où le Bureau de l'enquêteur correctionnel est incapable d'obtenir un règlement compatible avec les obligations du Service correctionnel du Canada en matière de droits de la personne.

Le rapport signale également que, si le Service correctionnel a mis en œuvre de nombreux changements pour demeurer sensible aux besoins des détenues, deux importantes questions restent à régler. La première est la surreprésentation des femmes autochtones dans les établissements correctionnels fédéraux, ainsi que le fait que deux femmes autochtones sur cinq sont classées dans la catégorie de la sécurité maximale, ce qui leur interdit automatiquement l'accès aux nouveaux établissements correctionnels régionaux pour femmes. La seconde question est le maintien de

études réalisées par les Forces, le tribunal avait statué que l'exclusion des femmes des postes de combat ne pouvait pas être justifiée par des considérations d'efficacité opérationnelle. Au fil des ans, la Commission a essayé d'amener les Forces à prendre les mesures nécessaires à une pleine intégration. Elle a eu des contacts réguliers, en personne et par écrit, avec les ministres successifs de la Défense nationale et les plus haut gradés des Forces canadiennes. Elle a également suivi et évalué les progrès réalisés (ou leur absence) dans ses rapports annuels.

Dans leur réaction initiale, les Forces n'avaient reconnu que d'une façon limitée la nécessité de déterminer et de supprimer les obstacles systémiques. Plus récemment, la Commission a noté quelques initiatives positives, comme le plan de recrutement cible de l'Armée de terre et l'établissement du Conseil de diversité de la défense, dont le mandat comprend la définition du cadre stratégique pour l'intégration des femmes dans les Forces.

Cependant, l'effort déployé pour assurer l'accès des femmes aux postes de combat et leur acceptation dans ces rôles a manqué de constance et de concertation. En conséquence, la pleine intégration ne semblait pas près de se réaliser à la fin de 1998, en dépit du fait que le délai de dix ans fixé par le tribunal expirait le 20 février 1999. Au 1<sup>er</sup> janvier 1998, les femmes représentaient 10,6 % des membres réguliers des Forces canadiennes. Cependant, il n'y avait que 3,1 % de femmes dans les postes de combat faisant l'objet d'un suivi, soit 790 sur un effectif de 25 482. Ce n'est là qu'une très faible

et de communication, et fixer des points de repère permettant d'évaluer les résultats.

Les pourcentages comparatifs de femmes et d'hommes aux différents niveaux de salaire constituent un bon indicateur d'égalité. Les chiffres relatifs aux employés à temps plein dans la fonction publique fédérale montrent qu'en mars 1998 la moitié des hommes (51 %), mais les trois quarts des femmes (76 %), gagnaient moins de 45 000 \$ par an. Autrement dit, un homme sur deux avait un revenu annuel supérieur à 45 000 \$, comparativement à une femme sur quatre.

Les chiffres relatifs aux postes plus élevés révèlent un schéma semblable : en mars 1998, 20 % des hommes travaillant à temps plein gagnaient 60 000 \$ ou plus par an, par rapport à seulement 7 % des femmes ayant les mêmes conditions de travail. Les données d'équité en matière d'emploi permettent de croire que la situation des femmes est semblable dans le secteur privé assujéti à la réglementation fédérale. Ces chiffres prouvent qu'il est nécessaire d'agir dans le sens indiqué par le rapport de Catalyst. De plus amples renseignements sur l'emploi des femmes sont fournis dans le chapitre sur l'équité en matière d'emploi.

## L'intégration des femmes dans les Forces canadiennes

En février 1989, un tribunal des droits de la personne a ordonné la pleine intégration des femmes dans les Forces canadiennes dans un délai de dix ans. Se fondant en partie sur des

deux cas, les intéressées ont eu gain de cause et obtenu une compensation financière.

Les affaires réglées en 1998 illustrent également les problèmes auxquels sont confrontées les femmes enceintes dans certains lieux de travail. Dans un cas, une employée d'une société de transport avait informé son gestionnaire qu'elle était enceinte. Dès ce moment, le gestionnaire, dont les rapports d'évaluation et les observations verbales avaient jusqu'alors été positifs, a commencé à critiquer le travail de l'employée. Quelques semaines plus tard, elle était congédiée. Par suite d'un règlement conclu au stade de la conciliation, l'employée a été dédommée pour le salaire perdu et le préjudice moral subi.

La discrimination ne se limite pas aux postes au niveau d'entrée. Un livre publié en 1998 par Catalyst, organisme sans but lucratif qui a

étudié la progression des femmes dans la haute direction des sociétés et dans les professions libérales aux États-Unis et au Canada, note que [*Traduction*] « beaucoup de sociétés n'ont pas encore inscrit très haut sur leur liste de priorités stratégiques le développement du capital féminin ». Le livre, *Advancing Women in Business: The Catalyst Guide*, décrit les pratiques exemplaires des chefs de file du monde des affaires. Les pratiques qu'on retrouve dans les plans d'action réussis d'un certain nombre de femmes comprennent un certain nombre d'éléments communs : confier la responsabilité des changements à des cadres supérieurs engagés, établir des responsabilités claires, susciter l'appui et favoriser la sensibilisation du personnel grâce à des programmes d'éducation

harcélement sexuel. La rédaction d'une politique antiharcèlement peut être très difficile, surtout pour de petits employeurs. C'est pourquoi la Commission a préparé, en collaboration avec le ministère du Développement des ressources humaines et Condition féminine Canada, deux modèles de telles politiques, un pour les gros et moyens employeurs et un autre pour les petits.

## La discrimination dans l'emploi

En 1998, près d'une plainte sur cinq reçues par la Commission comportait des allégations de discrimination fondée sur le sexe. Un nombre disproportionné de ces plaintes touchait des femmes travaillant dans des secteurs non traditionnels ou des femmes qui ont subi des conséquences négatives lorsque leur employeur a appris qu'elles étaient enceintes.

L'une des plaintes venait de la seule femme figurant sur une liste de travailleurs établie par un syndicat pour combler un poste à bord d'un bateau de pêche. Tous les travailleurs qui la précédaient sur la liste et plusieurs de ceux qui la suivaient avaient été engagés. Lorsqu'elle a demandé pourquoi elle n'avait pas été sélectionnée, l'entreprise l'a informée qu'elle ne voulait pas de femmes à bord parce que les épouses des hommes en seraient mécontentes. Une autre plainte venait d'une employée d'une société de déménagement qui souhaitait accéder à un poste dans le secteur des ventes, mais à qui les responsables de l'entreprise ont répondu qu'ils ne voulaient pas d'une femme dans cet emploi. De ce fait, seuls les hommes étaient convoqués aux entrevues. Dans les

Des stéréotypes persistants relatifs au rôle et aux capacités des femmes les tiennent à l'écart de certains secteurs où elles seraient pourtant en mesure de contribuer sensiblement à la société et à l'économie. À part ses répercussions parfois dévastatrices sur les victimes, le harcèlement sexuel demeure un puissant facteur qui dissuade les femmes de rester membres de la population active et de progresser dans leur carrière.

### Le harcèlement sexuel

Les plaintes reçues par la Commission montrent clairement que le harcèlement sexuel est un problème sérieux et persistant en milieu de travail, qui ne se limite aucunement à un secteur ou à un employeur particulier. La Commission a ainsi reçu une plainte d'une employée de banque qui a été harcelée par un cadre supérieur au cours d'une sortie organisée par le bureau puis, plus tard le même soir, au téléphone. Après les incidents, le cadre a critiqué le travail de l'employée et a menacé de la renvoyer. Lorsqu'elle a déposé une plainte, elle a été mutée à un autre bureau, dans un poste sans avenir. Elle s'est finalement résignée à démissionner. Le règlement conclu dans cette affaire comprenait non seulement une indemnité pour cette femme, mais aussi un engagement de la banque à accroître ses efforts de sensibilisation du personnel, grâce à des séances de formation sur le harcèlement sexuel en milieu de travail.

En 1998, la Commission a pris des mesures pour lutter plus efficacement contre le

Les dispositions de la Loi relatives à la parité salariale ont énormément encouragé les responsables à ne pas perdre de vue les questions d'équité en matière de rémunération. Sans elles, le Canada aurait accusé un plus grand retard dans le respect des engagements internationaux concernant l'égalité salariale pour les femmes.

Ces dispositions n'ont cependant pas été actualisées depuis l'adoption de la Loi en 1977. La Commission demande au gouvernement depuis une dizaine d'années d'étudier un modèle de parité salariale qui reposerait moins sur les plaintes et plus sur l'action positive des employeurs et des syndicats. Comme la législation sur la parité salariale de la plupart des provinces et la Loi sur l'équité en matière d'emploi, à l'échelon fédéral, les dispositions révisées devraient chercher à éliminer les disparités salariales de nature générale au moyen de programmes visant tous les employeurs, dont la conformité serait ensuite contrôlée au cours de vérifications menées par un organisme indépendant.

Le gouvernement a indiqué son intention d'explorer des moyens d'adapter les dispositions de parité salariale de la Loi. Tant que l'objectif réel d'éventuelles modifications sera d'améliorer et non de diluer ces dispositions, la Commission, forte de ses vingt années d'expérience dans le domaine, sera prête à appuyer un débat ouvert et à exprimer un point de vue réfléchi.



plaintes, encouragé les règlements et donné des conseils.

En 1998, la Commission a, en particulier, contribué à l'activité de l'équipe du Conseil du Trésor chargée d'élaborer un nouveau système d'évaluation des emplois pour la fonction publique fédérale. Connus sous le nom de Norme générale de classification ou NGC, ce système ambitieux et universel a adopté le non-sexisme comme l'un de ses objectifs déclarés. Il doit remplacer quelque 72 anciennes normes de classification dans le courant de 1999. La Commission a donné son appui aux grands objectifs de la NGC et, depuis que la conception du système a commencé en 1996, a transmis au Conseil du Trésor son opinion sur diverses composantes sous l'angle de la parité salariale. Bien qu'il soit encore trop tôt pour dire, d'une façon définitive, si le système est suffisamment universel et équilibré, il n'y a pas de doute que la NGC représente une évolution positive par rapport à la pléthore de normes qu'elle doit remplacer. La Commission est néanmoins préoccupée par le rythme auquel le projet est réalisé, non parce qu'elle doute de la nécessité de progresser rapidement, mais parce qu'elle ne voudrait pas que d'importantes sauvegardes ou des niveaux raisonnables de consultation soient compromis parce qu'il faut respecter des délais inflexibles. La Commission continue à espérer que la NGC sera mise au point et appliquée d'une manière judicieuse, de façon à contribuer à l'établissement et au maintien de la parité salariale dans la fonction publique fédérale.

## La tâche qui nous attend

Enfin, en réponse à une plainte du Syndicat canadien de la fonction publique, les deux grandes compagnies aériennes du Canada ont soutenu que les salaires des agents de bord ne pouvaient pas être comparés à ceux du personnel navigant technique ou du personnel de piste parce que, selon elles, chacun de ces groupes d'employés travaille dans un établissement distinct. La Commission avait rejeté cet argument, en soulignant que ce genre de raisonnement aurait pour effet pratique d'empêcher de nombreux employés de se prévaloir des dispositions législatives en matière de parité salariale. L'affaire a finalement été renvoyée à un tribunal qui, dans une décision rendue en décembre 1998, s'est prononcé en faveur des compagnies aériennes. Préoccupée par les répercussions possibles de cette décision, la Commission en a demandé le contrôle judiciaire, de concert avec d'autres. Chacune des parties à une plainte a le droit de s'interroger sur les processus et de s'adresser aux tribunaux. Toutefois, les retards et les dépenses qu'occasionnent des contestations portant essentiellement sur la *procédure* plutôt que sur le fond peuvent être difficiles à expliquer, surtout à des personnes directement touchées par l'issue d'une cause.

Même si l'attention du public était concentrée sur la fonction publique fédérale et l'affaire Bell Canada, la Commission a continué à remplir son mandat en s'occupant de toutes les réclamations et questions relatives à la parité salariale. À cette fin, elle a enquêté sur les

aux plaignants » dans l'année suivant le prononcé de la décision. Ces négociations ne peuvent avoir lieu que si les parties sont disposées à se conformer à la décision, ce qui n'est pas le cas.

La Commission s'inquiète du fait que l'attitude du gouvernement dans son différend avec l'Alliance de la fonction publique ne constitue pas vraiment un modèle pour les autres employeurs assujettis à la *Loi*. Elle a noté, en 1998, une tendance persistante à la contestation judiciaire de la part de certaines parties à des affaires de disparité salariale, tendance qui ralentit inévitablement ses travaux et ceux du Tribunal et qui, de ce fait, illustre les difficultés que posent les dispositions fédérales actuelles en matière de

partie salariale.

C'est Bell Canada qui s'est le plus manifestée à cet égard en 1998, recherchant sans cesse des moyens judiciaires d'empêcher la Commission de renvoyer au tribunal des plaintes alléguant que la plus grande compagnie de téléphone du pays contrevient aux dispositions de partie salariale de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Ces plaintes reposent, du moins en partie, sur les résultats d'une étude menée par la société Bell elle-même, de concert avec ses syndicats. Bell a retardé de plus de deux ans les audiences du tribunal en demandant des ordonnances d'annulation du renvoi. La société a réussi au départ à persuader la Section de première instance de la Cour fédérale de faire arrêter l'audition de l'affaire. Toutefois, la Cour d'appel fédérale a infirmé en novembre 1998 la décision rendue en première instance,

rétablissant donc le renvoi de l'affaire au tribunal. La décision de la Cour d'appel a en même temps confirmé le pouvoir discrétionnaire de la Commission quand il s'agit de juger si la preuve est suffisante pour ouvrir une enquête et renvoyer une plainte au tribunal. Elle a également confirmé l'équité des processus de la Commission et le rôle du Tribunal canadien des droits de la personne — plutôt que des cours de justice — en tant que principal responsable de l'interprétation des dispositions de la *Loi* en matière de partie salariale.

Plusieurs autres intimés ont adopté une attitude semblable à celle de Bell. Le

gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a ainsi demandé au tribunal chargé d'examiner la plainte présentée contre lui de se déclarer insuffisamment indépendant pour procéder à l'audition de la cause. En décembre 1998, le tribunal a rejeté cet argument. Le

gouvernement territorial s'était également adressé à la Cour fédérale pour contester la façon dont la Commission avait renvoyé au tribunal la plainte portée contre lui. C'est la deuxième fois que le gouvernement territorial présente une requête relative à cette plainte. La première, que la Cour d'appel fédérale avait rejetée en 1997, contestait la compétence de la Commission et, du même coup, la légitimité de son enquête. Entre-temps, un autre important mis en cause, Postes Canada, poursuivait sa contestation judiciaire visant à empêcher l'examen des plaintes présentées par l'Association canadienne des maîtres de poste et adjoints, en dépit du fait que sa contestation initiale avait été rejetée par la Section de première instance de la Cour fédérale en 1997.

personne, qui est un organisme distinct de la Commission, la responsabilité de prendre des décisions exécutives, le Parlement a indiqué qu'il préférerait renvoyer d'abord les questions de nature spécialisée à des comités d'experts plutôt qu'à des cours de justice.

L'une des raisons pour lesquelles nos

législateurs ont établi des

organismes spécialisés

indépendants est de s'assurer

que les décisions rendues

reposent sur des principes

solides, même si elles peuvent

parfois traîner en longueur ou

susciter la controverse. Ainsi,

la décision rendue par le

tribunal le 29 juillet dans

l'affaire de l'Alliance de la

fonction publique du Canada a

donné lieu à un grand débat

sur les coûts. Depuis, des

questions ont été soulevées

quant à l'exacitude des

différents chiffres avancés : certains croyaient

les estimations trop élevées, compte tenu de

l'absence de données publiques sur la

population touchée et de la probabilité qu'une

partie appréciable des sommes versées

reviendrait au Trésor fédéral sous forme

d'impôt sur le revenu et d'autres rentrées

fiscales.

Il n'y a cependant pas de doute que les sommes à déboursar sont importantes. La raison pour laquelle la décision est tellement coûteuse tient non seulement au nombre de personnes en cause, mais aussi aux effets cumulés des retards. La plainte initiale concernant les

commis de la fonction publique fédérale avait été déposée en 1984, et l'étude conjointe syndicale-patronale sur la parité salariale a été réalisée entre 1986 et 1989. La Commission a mis les parties en garde, depuis la conclusion de l'étude, qu'à moins d'en arriver à une entente raisonnable, l'affaire deviendrait en définitive très coûteuse. Si un règlement avait été conclu en 1990, on aurait évité des années de coûts cumulés, d'intérêts et d'honoraires d'avocats. La Commission estime, en fait, que les intérêts représentent approximativement le tiers de la facture totale reliée à la décision du tribunal.

*La Commission admet que la volonté du gouvernement de limiter les coûts est tout à fait légitime, pourvu qu'elle puisse s'exercer sans violer les principes des droits de la personne*

recours. La plupart des personnes touchées sont d'actuels ou d'anciens membres des catégories professionnelles les moins rémunérées de la fonction publique, des employés qui continueront à gagner moins de 30 000 \$ par an, même après la mise en œuvre de l'ordonnance du tribunal.

La Commission admet que la volonté du gouvernement de limiter les coûts est tout à fait légitime, pourvu qu'elle puisse s'exercer sans violer les principes des droits de la personne. À cet égard, il y a lieu de noter que le tribunal a ordonné aux parties de « convenir de la répartition de la totalité des sommes à verser

un outil de choix pour de nombreux employeurs depuis plus d'un demi-siècle. Ainsi, à mesure que le progrès technologique crée de nouveaux domaines d'emploi, les employeurs se servent de ces systèmes pour situer les nouveaux postes dans les barèmes salariaux.

Les systèmes d'évaluation se fondent sur la notion fort simple que, dans une organisation, les salaires attribués à différents emplois devraient refléter un ensemble raisonnable et cohérent de considérations. En général, les considérations sur lesquelles se basent les employeurs sont regroupées sous quatre grands titres : les qualifications, les efforts, les responsabilités et les conditions de travail. Ce sont précisément les critères de comparaison des emplois qu'on trouve dans la *Loi*.

Les systèmes d'évaluation choisis pour établir des niveaux de salaire équitables peuvent varier selon les valeurs et les préférences des employeurs. Si un système est équitable et peut être appliqué d'une manière uniforme, la Commission le jugera acceptable.

Le plus grand défi, à cet égard, est probablement de veiller à ce que le système considère mesure aussi complètement les emplois féminins que les emplois masculins. Il a été possible, au cours de la dernière décennie, d'en venir à une meilleure compréhension des étapes qui aident à élaborer de tels systèmes, grâce à l'expérience pratique accumulée et à la jurisprudence pertinente qui s'est développée. La Commission a résumé les connaissances acquises à cet égard dans son *Guide sur la parité salariale et l'évaluation des emplois*, qui a été bien accueilli par les spécialistes des ressources

humaines lors de sa parution. Il est possible de consulter le *Guide* ou de le télécharger sur le site Web de la Commission.

### **Des cas et des principes d'une grande importance**

Comme la parité salariale permet essentiellement de corriger les disparités systémiques (par opposition aux écarts individuels ou à la discrimination délibérée), le moyen le plus efficace d'y parvenir réside dans la coopération entre employeurs et agents négociateurs, qui connaissent bien la structure de rémunération et la culture interne de l'organisation et peuvent donc s'en servir dans l'évaluation des emplois. C'est pourquoi la Commission encourage toujours les syndicats et la direction à envisager des études conjointes sur la parité salariale et déploie tous les efforts possibles pour faciliter de telles études quand elles sont déjà en cours. En même temps, il est nécessaire qu'il y ait un mécanisme permettant d'assurer le respect des normes de la parité salariale et d'intervenir en cas de désaccords insurmontables entre les parties.

Ce mécanisme a été créé au niveau fédéral lorsque le Parlement a décidé d'inscrire le principe d'une rémunération égale pour des fonctions équivalentes dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. En ajoutant la parité

salariale au mandat de la Commission, le Parlement avait reconnu la nécessité d'établir un organisme indépendant pouvant donner des conseils et examiner d'une façon impartiale les disparités salariales alléguées. De même, en confiant au Tribunal canadien des droits de la



serait difficile de contester le fait que l'offre et la demande jouent un rôle dans la fixation des salaires.

L'argument perd cependant une bonne partie de son pouvoir de persuasion lorsqu'on considère certaines preuves empiriques importantes. Pour dire simplement les choses, de nombreux indices montrent que l'offre et la demande ne sont pas aujourd'hui

et n'ont jamais été les seuls arbitres de la rémunération, même sur les marchés où aucune autre force ne semble s'exercer.

Il suffit de considérer la saisissante constance, dans le

temps, des disparités salariales entre certains emplois pour se rendre compte qu'il y a autre chose en jeu que l'offre et la demande. Ainsi, les infirmières n'ont jamais, en moyenne, gagné autant que les avocats, même s'il y a souvent eu pénurie d'infirmières et pléthore d'avocats au Canada.

La parité salariale, qui permet d'examiner l'évolution de ces disparités, se fonde d'abord et avant tout sur la notion d'équité. Elle exige de tenir compte de tout ce que comprend le travail traditionnellement accompli par les femmes lors de l'évaluation de leurs emplois. Elle n'existe, en fait, que parce qu'on a toujours eu tendance à porter plus d'attention au travail traditionnellement masculin et à le rémunérer en conséquence. Le travail féminin, auquel on portait moins d'attention, était par conséquent moins rémunéré. En gros, la parité salariale permet de s'assurer, lorsqu'un employeur

estime la valeur relative de différents emplois, qu'il tient compte d'une manière équitable de toute la gamme des tâches réellement accomplies.

La parité salariale ne diffère pas vraiment d'autres politiques dont l'État se sert pour modeler le marché. Celui-ci serait sans doute plus libre en l'absence d'un salaire minimum, de restrictions sur l'emploi des

enfants, de règles de sécurité professionnelle ou de règlements régissant l'achat et la vente de valeurs mobilières. Toutefois, les excès de la Révolution industrielle, les difficultés économiques causées par la Grande Dépression et les récessions qui l'ont suivie ainsi qu'un

engagement croissant envers les droits fondamentaux ont suscité un vaste appui pour ces politiques. Les législateurs ont décidé d'intervenir dans ce domaine par souci du bien commun. De même, ce sont les désavantages économiques subis par les femmes et les preuves reliant ces désavantages à la façon dont le travail était évalué qui ont amené le Parlement, il y a vingt ans, à inscrire des dispositions de parité salariale dans la Loi canadienne sur les droits de la personne.

### Des pommes et des oranges...

La parité salariale se fonde sur les systèmes d'évaluation des emplois pour reconnaître et corriger les écarts salariaux. Les critiques de ces systèmes s'interrogent constamment sur leur bien-fondé, en avançant l'éternel argument de la comparaison des pommes et des oranges. En réalité, l'évaluation des emplois a constitué



# La parité salariale et

## la discrimination fondée sur le sexe

arriver la, la Commission a été déçue lorsque le gouvernement a annoncé le 27 août qu'il allait demander un contrôle judiciaire de la décision.

Beaucoup de questions importantes ont été posées au cours du débat qui s'est engagé à la suite de ces événements : Pourquoi les femmes gagnent-elles en moyenne moins que les hommes ? Comment peut-on comparer les valeurs respectives d'emplois différents ? Pourquoi le coût de la décision du tribunal semble-t-il tellement élevé ? Et de quelle façon faut-il aborder les questions liées à d'éventuelles disparités salariales ?

### Le travail, les salaires et les femmes

Le point de vue des gens sur la parité salariale, c'est-à-dire une rémunération égale pour des fonctions équivalentes, reflète en général leur compréhension de la façon dont les salaires sont fixés et des raisons pour lesquelles les femmes sont souvent moins payées que les hommes. Selon certains, la rémunération devrait être fixée exclusivement en fonction de l'offre et de la demande, et la parité salariale ne représente qu'une ingérence indue dans ce processus. Ce raisonnement n'est pas, au départ, dépourvu d'une certaine logique : il

ans le domaine des droits de la personne, la parité salariale est le sujet qui a retenu le plus l'attention des médias en 1998, surtout lorsqu'un tribunal des droits de la personne a rendu sa décision le 29 juillet dans l'affaire des plaintes de l'Alliance de la fonction publique du Canada (AFPC) contre le Conseil du Trésor. Cette décision est la plus importante jamais prise dans ce domaine puisqu'elle touche quelque 200 000 personnes et met en jeu des sommes considérables.

La décision faisait suite à des années de délibérations et à plus de 250 jours d'audience. Du point de vue de la Commission, elle a donné une réponse équilibrée et bien raisonnée à la question centrale posée au tribunal : comment faut-il appliquer les résultats d'une étude conjointe syndicale-patronale pour rajuster les salaires d'emplois sous-évalués principalement occupés par des femmes ? Le tribunal a adopté en définitive une position intermédiaire entre celles du plaignant et de l'intimé, tout en laissant aux parties le soin de négocier les aspects les plus détaillés du règlement.

Compte tenu de l'équilibre judiciaire réalisé par le tribunal et du temps qu'il a fallu pour en

de l'apartheid ». Le Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Mary Robinson, a déclaré pour sa part qu'il fut un temps où la *Déclaration* était considérée avec scepticisme, « mais, a-t-elle ajouté, en bâtissant sur cette fondation [...] nous resterons sur la bonne voie pour réaliser le rêve conçu il y a un demi-siècle ».



À Montréal, les participants ont mis au défi les organisations de défense des droits de la personne de par le monde de faire face aux conflits qui entravent l'avancement de ces droits. À Edmonton, l'archevêque Desmond Tutu a salué la *Déclaration universelle* comme un « document crucial » ayant servi de phare dans la lutte contre « l'infâme politique

## Vers une amélioration du système

En cas d'allégations de discrimination, les enquêtes sur les plaintes constituent encore le mécanisme juridique en place. Elles se voulaient à l'origine un moyen plus rapide et moins litigieux de rétablir les droits que le recours aux tribunaux. Toutefois, au cours des vingt dernières années, la procédure est devenue plus

complexe et plus formelle. Comme ses institutions sœurs, la Commission a été confrontée à un environnement de plus en plus litigieux et à l'obligation de s'occuper de cas plus complexes, ce qui a eu pour effet de rallonger le processus. Une étude du travail de la Commission effectuée par une équipe du Bureau du vérificateur général et publiée à l'automne 1998

a renforcé la détermination de la Commission à améliorer ses méthodes de traitement des plaintes. Cette question est examinée plus à fond dans le chapitre sur la protection des droits de la personne.

## De nouvelles orientations

Certaines questions qui dépassent le cadre du mandat de la Commission ont quand même des répercussions sur les droits de la personne au Canada. Dans notre pays, la définition courante des droits de la personne est plus étroite que les normes établies par la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et par les accords internationaux auxquels le Canada est partie.

Le Canada évalue périodiquement son degré de conformité à ces instruments. Il arrive également qu'il soit lui-même évalué à cet égard. Le Conseil économique et social des Nations Unies, tout en notant que le Canada se classait premier au monde depuis cinq ans d'après l'Indice du développement humain, a récemment exprimé de sérieuses préoccupations au sujet de la pauvreté qu'on trouve dans nos pays et de ses incidences sur les droits de la personne. En même temps, les organismes communautaires qui s'intéressent au bien-être des enfants signalent que, dix ans après avoir signé la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, le Canada compte plus — pas moins — d'enfants pauvres.

*Les Nations Unies ont exprimé de sérieuses préoccupations quant à la pauvreté qu'on trouve dans notre pays*

Commission ait établi des relations communes. Il n'est donc pas étonnant que la de divers pays font face à de nombreux défis Mais des organismes des droits de la personne canadien plutôt que du droit international. Le mandat de la Commission relève du droit commun. Il n'est donc pas étonnant que la Commission ait établi des relations professionnelles avec des institutions de par le monde. Le chapitre du rapport portant sur le rôle international de la Commission donne de plus amples détails sur cet aspect de nos activités.

La Commission a participé à deux grandes rencontres internationales sur les droits de la personne qui se sont tenues à Montréal et à Edmonton en 1998. Les deux conférences en question soulevaient le 50<sup>e</sup> anniversaire de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*.

quatorze ans après le dépôt de la plainte initiale présentée par l'Alliance de la fonction publique du Canada au nom des commis, la décision établit une formule pour corriger la discrimination salariale constatée dans une étude réalisée par le gouvernement et ses syndicats à la fin des années 80. Des dizaines de milliers de fonctionnaires et d'ex-fonctionnaires, dont la plupart sont des femmes occupant des emplois peu rémunérés, devaient profiter de cette décision attendue depuis longtemps.

De l'avis de la Commission, le Tribunal a proposé une façon équilibrée et raisonnable de redresser les écarts salariaux injustes dans la fonction publique fédérale.

Le président du Conseil du Trésor et la ministre de la Justice ont toutefois annoncé leur intention de demander un contrôle judiciaire de la décision. Les questions soulevées par ce dossier et d'autres causes de parité salariale sont examinées plus à fond dans le chapitre sur la parité salariale et la discrimination fondée sur le sexe.

Une victoire importante

À la fin de 1998, la Direction de l'équité en matière d'emploi avait dépassé son objectif, qui était d'amorcer 82 vérifications de la conformité. Elle avait aussi établi des relations fondées sur la collaboration avec la plupart des employeurs et négocié avec succès des engagements devant permettre de remédier efficacement aux cas de non-conformité. Ce volet des activités de la Commission est examiné en détail dans le chapitre sur l'équité en matière d'emploi.

En 1996, le gouvernement a modifié la Loi sur l'équité en matière d'emploi de façon à assurer une représentation équitable des femmes, des Autochtones, des membres des minorités visibles et des personnes handicapées dans toutes les catégories professionnelles des ministères et organismes fédéraux ainsi que dans la partie du secteur privé assujettie à la réglementation fédérale.

On trouvera dans ce rapport un compte rendu de la première année de mise en œuvre du processus de vérification de la conformité aux exigences d'équité en matière d'emploi. Les vérifications permettent à la Commission de s'assurer que les groupes désignés sont équitablement représentés dans l'effectif des employeurs.

Des progrès au chapitre de l'équité en matière d'emploi

pour représailles qui, jusqu'ici, ne pouvaient être déposées que dans le cadre du système de justice pénale.

Une autre modification importante portait sur la création d'un tribunal permanent de quinze membres, le Tribunal canadien des droits de la personne. La Commission s'attend à ce que la procédure soit dorénavant plus rapide en cas de renvoi d'une affaire devant le Tribunal. De plus, la Commission rend maintenant

directement compte au Parlement, plutôt que de passer par le ministre de la Justice, ce qui confirme son statut d'organisme indépendant. Bien que ces modifications représentent des améliorations, d'autres changements s'imposent. C'est pourquoi la Commission se réjouit de l'intention déclarée du gouvernement d'entreprendre un examen exhaustif de la législation canadienne sur les droits de la personne.

### Une décision historique

En juillet, le Tribunal canadien des droits de la personne a rendu une décision clé sur la parité salariale dans la fonction publique fédérale. Environ huit ans après le renvoi de l'affaire devant le Tribunal par la Commission et

le 30 juin 1998, des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* sont entrées en vigueur. L'une d'entre elles revêt une importance particulière : elle oblige les employeurs et les fournisseurs de services à répondre aux besoins des personnes ayant une déficience, des minorités religieuses et d'autres, à moins que cela n'impose une contrainte excessive. Même si les tribunaux avaient déjà établi le principe, la modification, qui a reçu l'appui de tous les partis au Parlement, sanctionne l'obligation.

Les dispositions portant sur la propagande haineuse ont également été renforcées. Les victimes nommément désignées dans les messages haineux peuvent maintenant recevoir un dédommagement, tandis que les responsables de la diffusion de tels messages sont passibles d'amendes pouvant atteindre 10 000 \$.

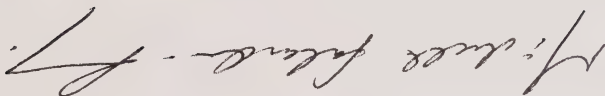
Les plaintes portant sur les politiques — qui peuvent être déposées sans qu'une victime particulière ait fait objet de discrimination — ont vu leur champ d'application élargi. Outre le secteur de l'emploi, elles peuvent maintenant être présentées en cas de discrimination liée aux services. La Commission est aussi à présent habilitée à faire enquête sur les plaintes



internationales du Canada en matière de droits de la personne. Il va sans dire que la Commission sera très heureuse de participer pleinement à tout examen du genre.

Entre-temps, nous poursuivrons la tâche entreprise. Et, pour répondre à ceux qui disent que la Commission dépasse parfois les bornes en s'immisçant dans des affaires qui semblent déborder le cadre immédiat de son champ de compétence, j'aimerais reprendre les paroles prononcées il y a vingt ans par Gordon Fairweather, premier président de la Commission :

« Le Parlement a confié à la Commission canadienne des droits de la personne une double mission : restaurer les droits des victimes d'actes discriminatoires; améliorer les systèmes sociaux et changer l'attitude de la population afin de réduire et d'éliminer éventuellement tous les cas de distinction illicite. Ces deux buts peuvent se fonder en un seul énoncé, sous le titre des grands objectifs de la Commission : justice sociale et changement d'ordre social. »



Michèle Falard-Ramsay, c.r.  
Présidente

réussir, d'abord à l'école, ensuite sur le marché du travail.

Il ne faudrait pas perdre de vue, d'ailleurs, que le Canada est signataire d'une série

d'instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, à commencer par la *Déclaration universelle* de 1948. Notre pays a également pris une décision significative en ratifiant, en 1976, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Ces deux traités,

ainsi que d'autres portant sur les droits de l'enfant, l'élimination de la discrimination raciale et l'élimination de la discrimination contre les femmes, témoignent d'engagements internationaux ayant un lien très réel, mais souvent mal compris, avec les droits de la personne au Canada.

Le gouvernement a annoncé que l'examen attendu depuis longtemps de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* commencerait dans un proche avenir. C'est bien sûr une nouvelle encourageante. J'espère que cet examen sera complet et que l'actualisation de la *Loi* et du mandat de la Commission permettra de prendre conscience de l'importance qu'il y a à inscrire dans nos lois les obligations

en terme d'une année marquée par le 50<sup>e</sup> anniversaire de la

*Déclaration universelle des droits de l'homme*, nous sommes à la croisée des chemins. Au Canada,

les droits de la personne ont progressé par suite d'importantes décisions rendues par les cours de justice et les tribunaux. Des modifications à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui

ont pris effet au cours de l'année nous ont également fait franchir un petit pas en avant. Mais il nous reste encore beaucoup à faire pour atteindre notre objectif déclaré : l'égalité des chances pour tous.

L'année dernière, j'ai attiré l'attention sur le lien qui existe entre la pauvreté et la possibilité de jouer effectivement de ses droits. Mes

commentaires ont suscité une certaine controverse, certains estimant même que je m'aventurais dans des domaines étrangers au mandat de la Commission. Je demeure

cependant convaincu qu'il est impossible d'isoler les droits de la personne du contexte créé par les conditions sociales et économiques. Un seul exemple suffit pour illustrer mon

propos : la pauvreté a des conséquences à long terme sur les enfants; elle les marque souvent pour la vie en affectant leur santé et la

confiance en soi dont ils ont besoin pour

Confédération pour services rendus aux Canadiens. Invité à siéger comme juge de la citoyenneté, M. Reiser a annoncé sa démission de la Commission en septembre 1998.

---

### *Kelly Russ*

Kelly Harvey Russ, qui est membre de la Première Nation des Haidas, a été nommé commissaire en avril 1998.

Résident de Vancouver (C.-B.), M. Russ a obtenu, en 1990, un baccalauréat ès arts en science

politique et en histoire et, en 1993, un baccalauréat en droit de l'Université de Victoria, où il a aussi présidé la Native Law Student Society. En 1994, il est devenu membre de la Law Society of British Columbia et de l'Association du Barreau canadien.

Maintenant praticien autonome, M. Russ s'occupe tout particulièrement des droits et litiges découlant de la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois fédérales et provinciales touchant les Autochtones. Il représente de plus des Autochtones dans des causes touchant le droit familial et la protection de l'enfance.



Nommé à la Commission canadienne des droits de la personne en 1994, M. Reiser est Membre de l'Ordre du Canada et récipiendaire de la Médaille commémorative du 125<sup>e</sup> anniversaire de la

Après sa retraite, M. Reiser a fait partie du conseil d'administration de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, siégeant au Comité de discipline et au Comité d'évaluation par les pairs. Il est actuellement membre du cabinet de la Ligue des droits de la personne de B'nai Brith Canada, de la direction du Comité des relations communautaires du Congrès juif canadien et de plusieurs autres organisations vouées à la défense des droits de la personne. Il fait également partie du comité de rédaction de la *Jewish Tribune* et préside le comité national d'admission de B'nai Brith Canada.

Sur les vingt et un membres que comptait sa famille, Sigmund Reiser, C.M., AVA, est le seul à avoir survécu à l'Holocauste. Il a immigré au Canada après la Seconde Guerre mondiale et travaillé pendant trente-cinq ans pour la compagnie d'assurance-vie London Life, dont il était l'un des directeurs régionaux au moment où il a pris sa retraite. Il a également été directeur de l'Association des assureurs-vie du Canada.

### *Sigmund Reiser*

Résidente d'Halifax (Nouvelle-Écosse), Mary Mac Lennan a été nommée commissaire en novembre 1995. Reçue au Barreau de sa province en 1979, elle a exercé sa profession à titre individuel jusqu'en 1990. En 1981-1982, elle a occupé le poste de coordonnatrice provinciale de la Nova Scotia League for Equal Opportunities. Elle a tenu un rôle semblable dans le cadre de la Semaine nationale pour l'intégration des personnes handicapées en 1988 et fait office de coordonnatrice des relations multiculturelles et interraciales pour la Ville d'Halifax de 1990 à 1992. Lauréate du prix des droits de la personne décerné par la Nouvelle-Écosse en 1993, elle a rempli deux mandats auprès de la commission des droits de la personne de cette province, dont elle a été nommée présidente en 1996. Elle a également fait partie du comité de rédaction de *Just Cause*, revue spécialisée qui s'adresse aux personnes ayant une déficience de même qu'aux praticiens du droit.

### *Mary Mac Lennan*

M. Koipillai a été notamment président de l'Alberta Cultural Heritage Council, président de l'Alberta Council for Global Cooperation, membre du bureau du Conseil canadien pour la coopération internationale et président de la Canadian Multicultural Education Foundation. En 1998, M. Koipillai a été admis au Temple de la renommée d'Edmonton et a reçu le prix Lewis-Perinbam pour le développement international. Récipiendaire de la Médaille commémorative du gouverneur général en 1992, il a été nommé Membre de l'Ordre du Canada en 1996.



M<sup>me</sup> Gordon a pratiqué le droit du travail et le droit de la famille pendant plusieurs années, à Kingston et Hamilton (Ontario). Au cours de sa carrière, elle acquis une vaste expérience de divers domaines liés aux droits de la personne, dont la parité salariale et l'équité en matière d'emploi. Après avoir dirigé les Parkdale Community Legal Services à Toronto pendant cinq ans, elle accepte, en 1994, la présidence du Tribunal de l'équité salariale de l'Ontario. Elle fait maintenant de l'arbitrage et de la médiation, surtout en relations de travail.

M<sup>me</sup> Gordon fait aussi partie du conseil d'administration de plusieurs organismes communautaires qui s'occupent des personnes défavorisées et de la violence contre les femmes.

### *Yvde M. Hentleff*

Résidant de Winnipeg (Manitoba), Yvde Hentleff, C.M., a été nommé au poste de commissaire en novembre 1998, charge qu'il avait déjà occupée de 1980 à 1986. Il est associé principal de la société d'avocats Pitblado Buchwald Asper à Winnipeg et se spécialise dans le droit des sociétés, le droit commercial, la médiation et les droits de la personne. Il a arbitré des plaintes reliées aux droits de la

personne.

M. Hentleff siège au conseil d'administration de divers organismes communautaires. Depuis trente ans, il œuvre pour la cause des enfants ayant des besoins spéciaux. Il s'est beaucoup intéressé à eux, que ce soit dans des écrits ou des conférences. Il a également été invité à parler des droits de la personne, sous l'angle des groupes minoritaires, dans les diverses régions du pays et à l'étranger. Il est avocat honoraire de l'association canadienne Troubles d'apprentissage et membre du Conseil national de la Fondation canadienne des droits de la personne, du Conseil consultatif de l'Association manitobaine des droits et libertés et du conseil d'établissement de l'Université hébraïque de Jérusalem.

En 1998, il a été nommé Membre de l'Ordre du Canada. En 1994, le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration lui a décerné le Certificat du mérite civique. En 1992, il a reçu la Médaille commémorative du 125<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération en reconnaissance de son action communautaire. En 1989, l'Association manitobaine des droits et libertés lui a remis un certificat de mérite pour son action en faveur des groupes minoritaires. En 1984, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social lui a décerné le Certificat d'honneur pour son travail de bénévolé.

### *Robinson Koipillat*

Robinson Koipillat, C.M., est commissaire depuis 1995. Enseignant, directeur d'école et travailleur communautaire bénévolé, il a surtout travaillé dans les domaines de l'éducation, des droits de la personne, du multiculturalisme et du développement international.



## Les commissaires

Constituée en 1977, la Commission canadienne des droits de la personne se compose de deux commissaires à temps plein et d'au plus six commissaires à temps partiel. Le président et le vice-président sont nommés pour un mandat d'une durée maximale de sept ans, et les autres commissaires, pour au plus trois ans. Voici de courtes notices biographiques des commissaires qui étaient en fonction en 1998.

### Michelle Falardeau-Ramsey

Michelle Falardeau-Ramsey, c.r., a été nommée présidente de la Commission en janvier 1997. Après avoir obtenu son diplôme en droit de l'Université de Montréal et avoir été admise au Barreau du Québec, elle a poursuivi une carrière dans le domaine du droit du travail. Elle a travaillé comme avocate à l'étude Massicotte, Levac et Falardeau, puis est devenue associée principale du cabinet Levac et Falardeau. En 1975, elle se joignait à la Commission des relations de travail dans la fonction publique à titre de présidente suppléante et assumait, en 1982, la présidence de la Commission d'appel de l'immigration. Elle a été nommée vice-présidente de la Commission canadienne des droits de la personne en septembre 1988, poste qu'elle a occupé jusqu'à sa nomination à titre de présidente.

### Georges Cliche

Résident de Val-d'Or (Québec), Georges Cliche a été nommé commissaire en octobre 1995. Admis au Barreau du Québec en 1971, il a travaillé pendant quatre ans comme procureur de la Couronne au Tribunal de la jeunesse et à la Cour du Québec. Membre du cabinet Cliche, Lortie et Ladouceur, il se spécialise dans les litiges, la négociation de contrats, le droit de la famille et le droit pénal. Il fait aussi de l'arbitrage, aide à négocier des conventions collectives et représente des clients devant divers tribunaux administratifs. Le mandat de M. Cliche a pris fin en octobre 1998.

### Phyllis Gordon

Résidente de Toronto, Phyllis Gordon a été nommée commissaire en mai 1998. M<sup>me</sup> Gordon a obtenu son baccalauréat ès arts de l'Université McGill en 1967 et un certificat d'enseignement des beaux-arts de l'Université du Québec à Montréal. Elle a obtenu son diplôme de l'Osgoode Hall Law School en 1977 et a été admise au Barreau de l'Ontario en 1979.



R. A. F. C. B. I.  
A. M. U. E. L.  
1 9 9 8

T A B L E M A T R I X

Les commissaires ..... ix

Préface ..... 1

Introduction ..... 3

La parité salariale et la discrimination fondée sur le sexe ..... 7

La race, la religion et l'origine ethnique ..... 19

La déficience ..... 25

Les Autochtones ..... 36

L'orientation sexuelle ..... 42

L'âge ..... 46

L'équité en matière d'emploi ..... 50

Le travail de la Commission ..... 80

La protection des droits de la personne ..... 89

La promotion des droits de la personne ..... 94

Le rôle international de la Commission ..... 98

Structure de la Commission ..... 100

État financier ..... 100





Mars 1999

L'honorable Gilbert Parent, député  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à l'article 32 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, j'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport annuel 1998* de la Commission canadienne des droits de la personne pour dépôt à la Chambre des communes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

*Michelle Falardeau - 17.*

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r.





Mars 1999

L'honorable Gildas L. Molgat, C.D.  
Président du Sénat  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4  
Monsieur le Président,

Conformément à l'article 61 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et à l'article 32 de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, j'ai le plaisir de vous transmettre le *Rapport annuel 1998* de la Commission canadienne des droits de la personne pour dépôt au Sénat.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.

*Michelle Falardeau-Ramsay*

Michelle Falardeau-Ramsay, c.r.

- Les lecteurs intéressés peuvent obtenir un résumé des points saillants du *Rapport annuel* en s'adressant à l'un des bureaux de la Commission.
- Le rapport annuel que la Commission doit présenter au Parlement au sujet de ses activités liées à l'équité en emploi, aux termes de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, figure dans le chapitre consacré à ce thème. On le retrouve également dans un tiré à part.
- On peut aussi se procurer un rapport juridique connexe, qui rend compte des décisions clés rendues par les cours et les tribunaux en 1998 dans le domaine des droits de la personne.

© Ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux 1999

N° de cat. HRI-1998  
ISBN 0-662-63835-2

Ce rapport est également publié sur bande sonore, en gros caractères, en braille et sur disquette pour qu'il soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle. On peut aussi le consulter sur le site Web de la Commission.  
<http://www.thrc-ccdp.ca>

---

*Rapport annuel 1998*

---

---

COMMISSION  
CANADIENNE  
DES DROITS  
DE LA PERSONNE

---



Commission canadienne des droits de la personne  
344, rue Slater, 8<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario)  
K1A 1H1

Téléphone : (613) 995-1151  
Numéro sans frais : 1-888-214-1090  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (613) 996-9661  
Courriel : [info@ccdr-ccpra.ca](mailto:info@ccdr-ccpra.ca)  
Site Web : <http://www.ccdr-ccpra.ca>

### *Atlantique*

Adresse du bureau  
5475, chemin Spring Garden  
bureau 203  
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Téléphone : (902) 426-8380  
Numéro sans frais : 1-800-999-6899  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (902) 426-2685

*Envoi postal*  
C.P. 3545

Succursale postale Halifax-Sud  
Halifax (Nouvelle-Écosse)  
B3J 3J2

### *Québec*

1233, avenue McGill College  
bureau 470  
Montréal (Québec)  
H3B 2Y5

Téléphone : (514) 283-5218  
Numéro sans frais : 1-800-999-6899  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (514) 283-5084

### *Ontario*

175, rue Bloor Est, bureau 1002  
Toronto (Ontario)  
M4W 3R8

Téléphone : (416) 973-5527  
Numéro sans frais : 1-800-999-6899  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (416) 973-6184

### *Prairies*

(Manitoba, Saskatchewan et  
Nord-Ouest de l'Ontario)  
240, avenue Graham, bureau 242  
Winnipeg (Manitoba)

Téléphone : (204) 983-2189  
Numéro sans frais : 1-800-999-6899  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (204) 983-6132

### *Alberta et Territoires du Nord-Ouest*

10010-106 Street, bureau 308  
Edmonton (Alberta)  
T5J 3L8

Téléphone : (403) 495-4040  
Numéro sans frais : 1-800-999-6899  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (403) 495-4044

### *Colombie-Britannique et Yukon*

757, rue Hastings Ouest  
bureau 420  
Vancouver (Colombie-Britannique)  
V6C 1A1

Téléphone : (604) 666-2251  
Numéro sans frais : 1-800-999-6899  
ATS : 1-888-643-3304  
Télécopieur : (604) 666-2386



---

*Rapport annuel 1998*

---

---

COMMISSION  
CANADIENNE  
DES DROITS  
DE LA PERSONNE

---











